



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39291409070042>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Tuesday, May 2, 2006
Wednesday, May 3, 2006
Thursday, May 4, 2006

Le mardi 2 mai 2006
Le mercredi 3 mai 2006
Le jeudi 4 mai 2006

Issue No. 1

Fascicule n° 1

**Organization meeting
and**

**Réunion d'organisation
et**

First and second (final) meetings on:

Première et deuxième (dernière) réunions concernant :

Bill C-4, An Act to amend An Act to amend the Canada
Elections Act and the Income Tax Act

Le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi
électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu

INCLUDING:

Y COMPRIS :

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Expenses incurred by the committee during
the First Session of the Thirty-eighth Parliament)
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-4)

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(Dépenses encourues à cette fin par le comité au cours
de la première session de la trente-huitième législature)
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-4)

APPEARING:

COMPARAÎT :

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P.,
Leader of the Government in the House of Commons and
Minister for Democratic Reform

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député,
leader du gouvernement à la Chambre des communes et
ministre de la réforme démocratique

WITNESSES:

TÉMOINS :

(See back cover)

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Cools	(or Comeau)
Furey	Nolin
* Hays	Ringuette
(or Fraser)	Rivest

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*May 1, 2006*).

The name of the Honourable Senator Cook substituted for that of the Honourable Senator Furey (*May 1, 2006*).

The name of the Honourable Senator Munson substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*May 1, 2006*).

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Cook (*May 2, 2006*).

The name of the Honourable Senator Cook substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*May 2, 2006*).

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Munson (*May 2, 2006*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*May 2, 2006*).

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Cook (*May 2, 2006*).

The name of the Honourable Senator Cochrane substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*May 3, 2006*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Cochrane (*May 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*May 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Cochrane substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*May 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*May 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Angus substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*May 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Angus (*May 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Cochrane (*May 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Andreychuk substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*May 4, 2006*).

Published by the Senate of Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Cools	(ou Comeau)
Furey	Nolin
* Hays	Ringuette
(ou Fraser)	Rivest

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 1^{er} mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 1^{er} mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Munson substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 1^{er} mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 2 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Cook substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 2 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden substitué à celui de l'honorable sénateur Munson (*le 2 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 2 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette substitué à celui de l'honorable sénateur Cook (*le 2 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 3 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane (*le 4 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 4 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 4 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 4 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Angus substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 4 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Angus (*le 4 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane (*le 4 mai 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 4 mai 2006*).

Publié par le Sénat du Canada

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, May 3, 2006:

Second reading of Bill C-4, An Act to amend An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Keon, that the bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 3 mai 2006 :

Deuxième lecture du projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Keon, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 2, 2006

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 8:40 a.m., in room 257, East Block, for the purpose of organization, pursuant to rule 88.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cook, Furey, Joyal, P.C., Losier-Cool, Milne, Munson, Nolin and Oliver (8).

In attendance: Ms. Margaret Young, Analyst, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 88, the clerk of the committee presides over the election of the chair.

The Honourable Senator Nolin moved:

That the Honourable Senator Oliver do take the chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver assumed the chair.

The Honourable Senator Cook moved:

That the Honourable Senator Milne be deputy chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Munson moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved:

That the committee print its proceedings; and

That the chair be authorized to set the number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Cook moved:

That, pursuant to rule 89, the chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 2 mai 2006

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 40, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, pour tenir sa séance d'organisation conformément à l'article 88 du Règlement.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Cook, Furey, Joyal, C.P., Losier-Cool, Milne, Munson, Nolin et Oliver (8).

Également présente : De la Bibliothèque du Parlement : Mme Margaret Young, attachée de recherche.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier préside à l'élection du président.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin :

Que l'honorable sénateur Oliver soit élu président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver assume la présidence.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cook :

Que l'honorable sénateur Milne soit élue vice-présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Munson :

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se compose du président, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P. :

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que le président soit autorisé à déterminer le nombre d'exemplaires à imprimer pour répondre à la demande.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cook :

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Joyal, P.C., moved:

That the committee adopt the draft first report, prepared in accordance with rule 104.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Nolin moved:

That the committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the committee;

That the chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Furey moved:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, and Section 7, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Section 8, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Munson moved:

That the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Cook moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

(1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purpose of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and

(2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is:

(a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P. :

Que le comité adopte l'ébauche du premier rapport, préparé conformément à l'article 104 du Règlement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche au comité;

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de techniciens, d'employés de bureau et d'autres personnes, au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Furey :

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:06 de l'article 7 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président ou, en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:06 de l'article 8 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Munson :

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cook :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement public » aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et à

2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement public » si ce membre :

a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou

(b) making a presentation related to the work of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Nolin moved:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Munson moved:

That the chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

The chair informed the members that the committee's regular meeting times are Wednesday at 4:00 p.m. and Thursday at 10:45 a.m., and that meetings will generally be held in room 257, East Block.

The committee proceeded to consider its agenda.

At 8:55 a.m., the Honourable Senator Joyal, P.C., moved:

That the committee do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 3, 2006
(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:19 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lorna Milne, deputy chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Cochrane, Cools, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Ringuette and Rivest (8).

In attendance: Ms. Margaret Young and Sebastian Spano, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 3, 2006, the committee began its consideration of Bill C-4, to amend an act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin :

Que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que le président soit autorisé à permettre le remboursement de dépenses à un deuxième témoin de ce même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Munson :

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président indique aux membres que le comité se réunira normalement les mercredis, à 16 heures, et les jeudis, à 10 h 45, et que les réunions se tiendront dans la salle 257 de l'édifice de l'Est.

Le comité poursuit ses travaux pour discuter de son programme.

À 8 h 55, il est proposé par l'honorable sénateur Joyal, C.P. :

Que le comité suspende ses travaux.

La question, mise aux voix, est adoptée.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 3 mai 2006
(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 19, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Cochrane, Cools, Jaffer, Joyal, C.P., Milne, Ringuette et Rivest (8).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young et Sebastian Spano, attachés de recherche.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 mai 2006, le comité entreprend son examen du projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

APPEARING:

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform.

*WITNESSES:**Privy Council Office:*

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning;

David Anderson, Senior Policy Advisor, Democratic Renewal Secretariat.

Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel.

The Honourable Robert Nicholson made a statement and answered questions.

At 5:12 p.m., the committee suspended.

At 5:17 p.m., the committee resumed.

Mr. Kingsley made a statement and answered questions.

At 5:50 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 4, 2006

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lorna Milne, deputy chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Cochrane, Di Nino, Gustafson, Jaffer, Joyal, P.C., Milne and Ringuette (9).

Other senator present: The Honourable Senator Gustafson (1).

In attendance: Margaret Young and Sebastian Spano, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 3, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-4, to amend an act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-4, to amend an act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act.

It was agreed that the title stand postponed.

COMPARAÎT :

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la réforme démocratique.

*TÉMOINS :**Bureau du Conseil privé :*

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire;

David Anderson, conseiller principal en politiques, Secrétariat du renouveau démocratique.

Élections Canada :

Jean-Pierre Kingsley, directeur de général des élections du Canada;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique.

L'honorable Robert Nicholson fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 12, la séance est interrompue.

À 17 h 17, la séance reprend.

M. Kingsley fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 4 mai 2006

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Cochrane, Di Nino, Gustafson, Jaffer, Joyal, C.P., Milne et Ringuette (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Gustafson (1).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young et Sebastian Spano, attachés de recherche.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 3 mai 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu.

Il est convenu que le titre soit réservé.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that the deputy chair report the bill to the Senate without amendment.

At 11:02 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Il est convenu que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté.

Il est convenu que la vice-présidente fasse rapport du projet de loi non modifié au Sénat.

À 11 h 2, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, May 2, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to rule 104, that the expenses incurred by the Committee during the First Session of the 38th Parliament are as follows:

With respect to its examination of legislation:

Professional Services	\$ 14,802.50
Transportation and Communications	\$ 0.00
All other expenditures	\$ 600.50
Witness Expenses	\$ 27,713.38
TOTAL	\$ 43,116.38

In addition, your Committee was authorized to incur expenses for the purposes of its examination of petitions received to declare Ottawa a bilingual city, as well as its examination of the implications of including non-derogation clauses in legislation. Your Committee did not incur expenses for either study.

Your Committee examined 14 bills, four of which it reported without amendment, six of which it reported without amendment but with observations, and three of which it did not complete its work. In addition, your committee reported the following bill with amendments and observations:

Bill S-11, An Act to amend the Criminal Code (lottery schemes).

During the First Session of the 38th Parliament, your Committee received 22 orders of reference, held 55 meetings, heard more than 99 hours of testimony from 130 witnesses and submitted 14 reports in relation to its work.

Respectfully submitted,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chair

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 2 mai 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le Comité au cours de la première session de la 38^e législature :

Relativement à son étude des mesures législatives :

Services professionnels	14 802,50 \$
Transport et communications	0,00 \$
Autres dépenses	600,50 \$
Dépenses des témoins	27 713,38 \$
TOTAL	43 116,38 \$

En outre, votre Comité a été autorisé à engager des dépenses pour l'examen de pétitions déposées pour faire d'Ottawa une ville bilingue, ainsi que pour l'examen des conséquences liées à l'inclusion de clauses non dérogatoires dans les mesures législatives. Votre Comité n'a pas engagé de dépenses pour ces examens.

Le Comité a étudié 14 projets de loi. De ce nombre, quatre ont fait l'objet d'un rapport sans amendement et six ont fait l'objet d'un rapport sans amendement, mais avec observations. L'examen des trois autres projets de loi n'a pu être terminé. En outre, le Comité a présenté un rapport avec amendements et observations sur le projet de loi suivant :

Le projet de loi S-11, Loi modifiant le Code criminel (loteries).

Au cours de la première session de la 38^e législature, votre Comité a reçu 22 ordres de renvoi, tenu 55 réunions, entendu plus de 99 heures de témoignages de 130 témoins, et soumis 14 rapports relatifs aux travaux qu'il a menés.

Respectueusement soumis,

Thursday, May 4, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-4, An Act to amend an Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, May 3, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La vice-présidente

LORNA MILNE

Deputy Chair

Le jeudi 4 mai 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 3 mai 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday May 2, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 8:40 a.m., pursuant to rule 88 of the Senate, for an organization meeting.

[Translation]

Mr. Gérald Lafrenière, Clerk of the Committee: Honourable senators, I see a quorum. As clerk of the committee, it is incumbent upon me to preside over the election of the chair. I am ready to entertain motions to that effect.

Senator Nolin: I move that Senator Oliver be the chair of this committee.

[English]

Mr. Lafrenière: Are there any other motions? Seeing none —

[Translation]

Mr. Lafrenière: It is moved by the Honourable Senator Nolin that the Honourable Senator Oliver do take the chair of this committee. Is it the pleasure of the committee to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Lafrenière: I invite Senator Oliver to take the chair.

[English]

Senator Donald H. Oliver (Chairman) in the chair.

The Chairman: Thank you. The second item is the election of the deputy chair. Is there a mover?

Senator Cook: I move Senator Milne in absentia. I understand she is on her way.

The Chairman: It is moved by Senator Cook that Senator Milne be the deputy chair of this committee. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item 3 on the agenda is the Subcommittee on Agenda and Procedure. Is there a mover?

Senator Munson: I so move.

The Chairman: It is moved by Senator Munson:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses and to schedule hearings.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 2 mai 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 8 h 40, conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*, pour tenir sa séance d'organisation.

[Français]

Gérald Lafrenière, greffier du comité : Honorables sénateurs, il y a quorum. À titre de greffier du comité, il est de mon devoir de présider à l'élection de la présidence. Je suis prêt à recevoir une motion à cet effet.

Le sénateur Nolin : Je propose le sénateur Oliver en tant que président du comité.

[Traduction]

M. Lafrenière : Y a-t-il d'autres motions? Comme je n'en vois pas...

[Français]

M. Lafrenière : Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin que l'honorable sénateur Oliver occupe le fauteuil. Consentez-vous à adopter la motion?

Des voix : Oui.

M. Lafrenière : J'invite le sénateur Oliver à prendre place au fauteuil.

[Traduction]

Le sénateur Donald H. Oliver (président) occupe le fauteuil.

Le président : Merci, nous passons au deuxième point, soit l'élection à la vice-présidence. Y a-t-il un motionnaire?

Le sénateur Cook : Je propose le sénateur Milne en l'absence de l'intéressée; si je comprends bien, elle doit arriver sous peu.

Le président : Il est proposé par le sénateur Cook que le sénateur Milne soit vice-présidente du comité. Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Point 3 à l'ordre du jour, le Sous-comité du programme et de la procédure. Y a-t-il un motionnaire?

Le sénateur Munson : Je le propose.

Le président : Il est proposé par le sénateur Munson :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : Des voix.

The Chairman: Agenda item 4 is a motion to print the committee's proceedings.

Senator Joyal: I so move.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Joyal:

That the committee print its proceedings; and

That the chair be authorized to set the number to meet demand.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item 5 is authorization to hold meetings and to print evidence when quorum is not present.

Senator Cook: I so move.

The Chairman: It is moved by Senator Cook that, pursuant to rule 89, the chair be authorized to hold meetings; and to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item 6 is the financial report. Senator Losier-Cool, do you wish to move that?

Senator Joyal: I propose to move that because Senator Losier-Cool was not a member of the committee at that time. I think it is preferable that the mover be someone who was a member of the committee.

The Chairman: It is moved by Senator Joyal that the committee adopt the first report prepared in accordance with rule 104.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item 7 is research staff.

Senator Nolin: I so move.

The Chairman: It is moved by Senator Nolin:

That the committee ask the Library of Parliament to assign analysts to the committee;

That the chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

Le président : Le point 4 à l'ordre du jour, impression des délibérations du comité.

Le sénateur Joyal : Je le propose.

Le président : Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal :

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que le président soit autorisé à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Point 5, soit l'autorisation à tenir des réunions et impression des témoignages en l'absence de quorum.

Le sénateur Cook : Je le propose.

Le président : Il est proposé par le sénateur Cook que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Point 6, le rapport financier. Sénateur Losier-Cool, souhaitez-vous le proposer?

Le sénateur Joyal : Je propose de le faire, puisque le sénateur Losier-Cool n'était pas membre du comité à ce moment-là. Je pense qu'il est préférable que le motionnaire soit quelqu'un qui a été membre du comité.

Le président : Il est proposé par le sénateur Joyal que, conformément à l'article 104 du Règlement, le comité adopte le premier rapport.

Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Point 7, personnel de recherche.

Le sénateur Nolin : Je le propose.

Le président : Il est proposé par le sénateur Nolin :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, puis d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel au service d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapports.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I would like to invite Ms. Young, the researcher, to come to the table.

Next is item 8: Authority to commit funds and certify accounts.

Senator Furey: I so move.

The Chairman: It is moved by Senator Furey:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, and section 7, chapter 3.06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the chair, the deputy chair and the clerk of the committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act and section 8, chapter 3.06 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the chair, the deputy chair and the clerk of the committee.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Agenda item 9 is travel, that the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

Senator Munson: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item 10 is designation of members travelling on committee business:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

(1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and

(2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending an event or meeting related to the work of the committee, or (b) making a presentation related to the work of the committee.

Senator Cook: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

J'aimerais inviter Mme Young, attachée de recherche, à venir prendre place.

Point suivant, point 8 : Autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer.

Le sénateur Furey : Je le propose.

Le président : Il est proposé par le sénateur Furey :

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président, ou, en son absence, à la vice-présidente et au greffier du comité; et

Que conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à l'article 8, chapitre 3.06 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et au greffier du comité.

Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Point n° 9, voyages; que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Le sénateur Munson : Je le propose.

Le président : Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Point 10, soit la désignation des membres du comité qui voyagent pour les affaires du comité :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement public » aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et

2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement public » si ce membre : a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

Le sénateur Cook : Je le propose.

Le président : Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Next is travelling and living expenses of witnesses that, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

Senator Nolin: I so move.

The Chairman: Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Item 12 is electronic media coverage of public meetings:

That the chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

Senator Munson: I so move.

The Chairman: Is that agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Item 13 is the time slot. So everyone will know, all committees have fixed periods when they meet. The time for this particular committee is Wednesday at four o'clock. That is when a motion is also made in the chamber saying that all business before the committees shall cease at four o'clock so that committees can take place.

Senator Cook: I think it should be Thursday at 10:45 a.m and not 10:45 p.m.

Senator Losier-Cool: Yes.

The Chairman: I think you are quite correct. Wednesday is at four o'clock and Thursday at 10:45 in the morning.

Is there any other business to come before the committee at this time?

Honourable senators, there is a bill before the Senate today that went through the House of Commons. It is called Bill C-4, An Act to amend An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act. It was passed in the House of Commons on April 27, 2006. It is a one-page bill dealing with an issue that arose from a decision of the Supreme Court of Canada. That is something that has a sunset clause. That means that the bill should receive Royal Assent sometime this month.

Senator Munson: Does it come before this committee?

The Chairman: Election matters come before this committee. Section 26 states that:

Nous passons maintenant aux frais de déplacement et de séjour des témoins; que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que le président soit autorisé à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin en cas de circonstances exceptionnelles.

Le sénateur Nolin : Je le propose.

Le président : Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Point 12, diffusion des délibérations publiques par médias d'information électronique :

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux, et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Le sénateur Munson : Je le propose.

Le président : Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Point 13, créneau horaire. Tout le monde doit savoir que les réunions de tous les comités se déroulent à des moments précisés à l'avance. Pour notre comité en particulier, c'est à 16 heures, le mercredi. C'est le moment où une motion est présentée dans la salle portant que les travaux doivent cesser à 16 heures, pour que les comités puissent avoir lieu.

Le sénateur Cook : Je crois que ce devrait être le jeudi à 10 h 45 et non 22 h 45.

Le sénateur Losier-Cool : Effectivement.

Le président : Je crois que vous avez raison. Le mercredi, c'est à 16 heures, et le jeudi à 10 h 45 du matin.

Y a-t-il d'autres points dont il faut saisir le comité?

Honorables sénateurs, le Sénat est saisi aujourd'hui d'un projet de loi qui est passé par l'étape de la Chambre des communes. Il s'agit du projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. Il a été adopté à la Chambre des communes le 27 avril 2006. C'est un projet de loi d'une seule page qui traite d'une question qui a été soulevée à partir d'une décision rendue par la Cour suprême du Canada. C'est un projet de loi qui renferme une disposition de temporisation. Cela veut dire que le projet de loi devrait recevoir la sanction royale ce mois-ci.

Le sénateur Munson : Va-t-il être présenté à notre comité?

Le président : Les questions électorales sont présentées à notre comité. L'article 26 stipule que :

Within two years of the coming into force of this section, the committee of the Senate that normally considers electoral matters and the committee of the House of Commons that normally considers electoral matters, shall each undertake a comprehensive review of the amendments made by this Act and submit a report to its House containing its recommendations concerning those amendments.

That matter likely will be one of the first to come before this committee when it is properly authorized and set up.

Is there any other matter to come before this committee at this time?

Senator Joyal: In the previous Parliament members will remember that two issues were pending in front of the committee. The committee started studying them. They are mentioned in the last paragraph of our first report. One is the examination of petitions for Ottawa to become a bilingual city and the second is the examination of including non-derogation clauses in legislation. The committee has heard witnesses on both issues. However, the committee did not have time to complete its studies on the issues. I understand that the issues are still valid and will be revived according to the normal procedure but I wanted to signal that to the chair. Namely, the committee has started its discussion on the issues, especially the examination of non-derogation clauses and legislation. The committee started this examination and it was postponed because of dissolution. I want to signal that to the chair.

The Chairman: Do you know if any kind of preliminary report has been prepared based on the evidence you have heard?

Senator Joyal: No. My colleague Senator Nolin attended some of the meetings but the committee had not reached the point where it was considering a possible draft report. It had just started to hear witnesses on those two issues. We are not at the stage of producing the report.

The Chairman: Another bill was before this committee for which there was no evidence heard. It seems to me there was a bill to deal with the election of the Speaker of the Senate. That bill languished in this committee for several months.

Senator Joyal: That is another issue, yes. It might be revived and come back to the committee as the issue of the non-derogation clause; for this committee we will need a motion in the Senate to refer the subject of that study to this committee. We will see what will happen in the Senate chamber. I just wanted to signal that to you.

The Chairman: Senator Milne, welcome.

Senator Milne: I apologize.

The Chairman: We had quorum and a number of senators have to go to another meeting very soon. We waited for about 17 minutes and we checked your office.

Dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, le comité du Sénat et le comité de la Chambre des communes habituellement chargés des questions électorales examinent à fond les modifications apportées par la présente loi et déposent devant leur chambre respective un rapport où sont consignées leurs recommandations.

Cette question va probablement être l'une des premières dont sera saisi notre comité lorsqu'il sera autorisé et formé.

Y a-t-il d'autres questions dont va être saisi notre comité?

Le sénateur Joyal : Au cours de la législature précédente, les membres se souviendront que deux questions sont restées en suspens au comité, alors qu'il avait commencé à les étudier. Elles sont mentionnées dans le dernier paragraphe de notre premier rapport. La première, c'est l'examen des pétitions pour qu'Ottawa devienne une ville bilingue et la deuxième, c'est l'examen de l'inclusion de dispositions non dérogoires dans la loi. Le comité a entendu des témoins sur les deux questions, sans toutefois avoir eu le temps de terminer ses études. Si je comprends bien, ces questions sont toujours valables et vont être remises à l'ordre du jour selon la procédure habituelle, mais je voulais l'indiquer au président. En d'autres termes, le comité a commencé ses débats sur ces questions, surtout l'examen des dispositions non dérogoires et la loi. Le comité a commencé cet examen qui a été reporté à cause de la dissolution. Je tenais à le signaler à la présidence.

Le président : Savez-vous si un rapport préliminaire a été préparé à partir des témoignages entendus?

Le sénateur Joyal : Non. Mon collègue, le sénateur Nolin, a participé à certaines des séances, mais le comité n'était pas arrivé à l'étape de l'ébauche d'un rapport. Il venait juste de commencer à entendre des témoins sur ces deux questions. Nous ne sommes pas à l'étape du rapport.

Le président : Un autre projet de loi a été présenté devant notre comité au sujet duquel aucun témoignage n'a été entendu. Il me semble qu'il y avait un projet de loi relatif à l'élection du Président du Sénat. Ce projet de loi a traîné dans notre comité pendant plusieurs mois.

Le sénateur Joyal : C'est une autre question, effectivement. Il se peut qu'il revienne à l'ordre du jour et que le comité en soit saisi comme la question de la disposition non dérogoire; il faudra qu'une motion soit adoptée au Sénat visant à renvoyer le sujet de cette étude à notre comité. Nous verrons ce qui va se passer dans la salle du Sénat. Je voulais simplement vous le signaler.

Le président : Sénateur Milne, bienvenue.

Le sénateur Milne : Veuillez m'excuser de mon retard.

Le président : Nous avons le quorum et plusieurs sénateurs doivent se rendre à une autre séance sous peu. Nous avons attendu près de 17 minutes et avons contacté votre bureau.

Senator Milne: I was in a meeting at the East Block and it was not on my agenda. I apologize sincerely. I will be here from now on.

The Chairman: You were unanimously elected the vice-chair of this committee. Congratulations.

Senator Milne: Thank you.

The Chairman: Are there any other matters to come before the committee? If not, a motion to adjourn would be in order.

Senator Joyal: I so move.

The Chairman: Thank you very much.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, May 3, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-4, to amend an act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, met this day at 4:19 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Deputy Chairman*) in the chair.

[English]

The Deputy Chairman: Honourable senators, I see a quorum. I believe we should start this meeting rather than keep the minister waiting any longer. He has been waiting now for almost 20 minutes. I just want to remind the members that pursuant to rule 89, the chair is authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition is present. Since we have quorum, there is no need for us to wait for a government member to show up.

Honourable senators, this is the second meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, and we have before us Bill C-4, to amend an act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act. Bill C-4, as I was just saying in my speech a few minutes ago, is a short but important bill. Some two years ago this committee passed Bill C-3, which dealt with, among other matters, the registration and financing of political parties. Bill C-3 was the government's response to the Supreme Court of Canada's decision in the *Figueroa* case, in which the court held that the denial of the benefits of party registration to parties with fewer than 50 candidates in an election undermined the right to meaningful participation of individuals in the electoral process, contrary to the Charter. The court gave Parliament one year to replace the provisions that were struck down.

Le sénateur Milne : J'étais à une réunion dans l'édifice de l'Est alors qu'elle n'était pas prévue. Je vous prie de bien vouloir m'excuser. Vous pouvez compter sur moi dorénavant.

Le président : Vous avez été élue à l'unanimité vice-présidente de ce comité. Félicitations.

Le sénateur Milne : Merci.

Le président : Y a-t-il d'autres questions pour notre comité? Sinon, une motion d'ajournement s'impose.

Le sénateur Joyal : Je le propose.

Le président : Merci beaucoup.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 3 mai 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 16 h 19 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La vice-présidente : Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. Je crois que nous devrions commencer la réunion pour ne pas faire attendre davantage le ministre. Il attend depuis près de 20 minutes. Permettez-moi de rappeler aux membres du comité qu'en vertu de l'article 89 du Règlement, le président peut tenir des réunions, recevoir des témoignages et en autoriser l'impression même s'il n'y a pas de quorum, pourvu qu'au moins un sénateur représentant le gouvernement et un sénateur représentant l'opposition soient présents. Comme nous avons le quorum, nous n'avons pas à attendre qu'un sénateur du gouvernement soit présent.

Honorables sénateurs, il s'agit de la deuxième réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et nous sommes saisis du projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu. Comme je le signalais dans le discours que j'ai prononcé il y a à peine quelques minutes, le projet de loi C-4 est court mais néanmoins important. Il y a deux ans environ, notre comité a adopté le projet de loi C-3 qui portait, entre autres choses, sur l'enregistrement et le financement des partis politiques. En déposant le projet de loi C-3, le gouvernement donnait suite au jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figueroa*, dans lequel la Cour avait statué que le fait de refuser les avantages liés à l'enregistrement aux partis comptant moins de 50 candidats lors d'élections minait le droit des personnes à participer pleinement au processus électoral, et allait donc à l'encontre de la Charte. La Cour accordait au Parlement un délai d'un an pour remplacer les dispositions qu'elle avait invalidées.

At that time, Parliament added a sunset clause to Bill C-3, under which those clauses dealing with the registration and financing of political parties would be automatically repealed on May 15, 2006. That day is fast approaching but no legislative response is yet in place. The sunset provision will be replaced by a clause calling for a comprehensive review of the political registration and financing provisions of the Canada Elections Act and the Income Tax Act by committees of the Senate and of the House of Commons within two years of the coming into force of this bill.

Passage of Bill C-4 will thus fill that legal void that will otherwise occur in the middle of this month. We have with us today the Minister for Democratic Reform and the Leader of the Government in the House of Commons, the Honourable Robert Nicholson. Welcome to the Senate and to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. A point of order?

Senator Joyal: Will there be a representative from the government side for the witnessing of our guest today?

The Deputy Chairman: I sincerely hope so. We have been trying to get in touch with them.

I understand that Senator Cools has indicated that she will come, but —

Senator Joyal: When we had our organizational committee meeting earlier on this week, I remember that we had approved a motion whereby we can hear witnesses even though we do not have quorum, provided that there is a member of the respective parties in attendance.

The Deputy Chairman: That is the part that I just read out, Senator Joyal, but we do have quorum so we can go ahead without them being present.

Senator Joyal: It is a little strange that the government is not at the table when we receive a representative of the government.

The Deputy Chairman: That is right, very strange, but that is not really a point of order.

Mr. Nicholson.

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform: Thank you very much, and I am pleased to have the opportunity to appear before the committee to discuss Bill C-4.

With me, from the Privy Council Office, on my right is Mr. Dan McDougall, Director of Operations, Legislative and House Planning; and on my left is Mr. David Anderson, Senior Policy Adviser, Democratic Renewal Secretariat.

Madam Chairman, Bill C-4 proposes an amendment to remove the current two-year sunset clause on party registration rules and replace it with a requirement for mandatory review

À ce moment-là, le Parlement a inséré une clause de temporarisation au projet de loi C-3, selon laquelle les dispositions relatives à l'enregistrement et au financement des partis politiques seraient automatiquement abrogées le 15 mai 2006. Or, cette date butoir approche à grands pas mais aucune mesure législative n'a encore été prise. La disposition de temporarisation sera remplacée par un article prévoyant l'examen par des comités du Sénat et de la Chambre des communes de toutes les dispositions de la Loi électorale du Canada et de la Loi de l'impôt sur le revenu ayant trait à l'enregistrement et au financement des partis politiques, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de ce projet de loi.

L'adoption du projet de loi C-4 comblera le vide juridique qui, autrement, surviendra vers le milieu du mois courant. Nous accueillons aujourd'hui l'honorable Robert Nicholson, ministre de la réforme démocratique et leader du gouvernement à la Chambre des communes. Soyez le bienvenu au Sénat et au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Invoquez-vous le Règlement?

Le sénateur Joyal : Est-ce qu'il y aura un sénateur représentant le gouvernement pour entendre le témoignage de notre invité aujourd'hui?

La vice-présidente : Je l'espère sincèrement. Nous essayons de les joindre.

Le sénateur Cools a dit qu'elle viendrait, mais...

Le sénateur Joyal : Lors de notre réunion d'organisation tenue au début de la semaine, nous avons approuvé une motion nous autorisant à entendre des témoins même s'il n'y a pas de quorum, pourvu qu'un sénateur de chaque parti soit présent.

La vice-présidente : Je viens de faire lecture de cette règle, sénateur Joyal, mais nous avons le quorum et nous pouvons donc procéder en leur absence.

Le sénateur Joyal : Je trouve quelque peu étrange qu'aucun sénateur du gouvernement ne soit présent comme nous accueillons un représentant du gouvernement.

La vice-présidente : Vous avez tout à fait raison, c'est très étrange, mais ce n'est pas un rappel au Règlement.

Monsieur Nicholson.

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la Réforme démocratique : Merci beaucoup. Je suis heureux de comparaître devant votre comité au sujet du projet de loi C-4.

Je suis accompagné par M. Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire au Bureau du Conseil privé, qui est assis à ma droite. À ma gauche se trouve M. David Anderson, conseiller principal en politiques, Secrétariat du renouveau démocratique.

Madame la présidente, le projet de loi C-4 propose une modification afin de remplacer la disposition de temporarisation de deux ans par une disposition prévoyant un examen obligatoire

within two years of coming into force. I am proud that one of my responsibilities as Minister for Democratic Reform is to uphold the integrity of the Canada Elections Act, which provides the bedrock of our democratic process. Canada's electoral system is highly respected around the world and party registration rules provide an important element of our electoral infrastructure. Most important, they have played a critical role in ensuring that we preserve at all times the right balance between fair treatment of parties and the need to maintain the integrity of the electoral system. In that context, while this bill is very short, it has a very important objective, and that is to maintain valid party registration rules while at the same time ensuring that parliamentarians have the opportunity to review those rules within a two-year time frame.

As members may recall, prior to June 2004, a party needed to field 50 candidates in one election in order to become registered and have the right to certain benefits under the Canada Elections Act and the Income Tax Act. However, it was necessary to adopt new party registration rules after the Supreme Court of Canada found the 50-candidate threshold to be unconstitutional in the *Figueroa* decision on June 27, 2003.

The court concluded that the 50-candidate threshold treated small parties unfairly by denying them three key benefits: the right to issue tax receipts, the right to list a candidate's party affiliation on the ballot and the right to receive unspent election funds from candidates.

The court suspended its judgment for one year to allow Parliament to bring forward the necessary changes to the Canada Elections Act. In May 2004, Parliament complied with the judgment by adopting new party registration rules contained in Bill C-3. Bill C-3 replaced the 50-candidate threshold with a requirement that parties need only run one or more candidates to be considered for registration.

The bill also included a wide range of provisions to ensure that only genuine political parties would be considered for registration, including a definition of "political party" that states: A party is an organization, one of whose fundamental purposes is to participate in public affairs by endorsing one or more of its members as candidates and supporting their election; secondly, an increase in the required number of party members from 100 to 250, with a requirement for signed declarations from them; thirdly, a requirement for parties to have at least three party officers apart from the leader and a process for the periodic updating and certification of registry information; and finally, new anti-abuse measures and penalties, including a mechanism for judicial deregistration of organizations that are determined not to be bona fide political parties.

dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de cette modification. Je suis fier que l'une de mes principales responsabilités à titre de ministre de la Réforme démocratique consiste à défendre l'intégrité de la Loi électorale du Canada qui établit le fondement de notre processus démocratique. Le système électoral du Canada est hautement respecté à travers le monde, et les règles d'enregistrement des partis sont un élément important de notre infrastructure électorale. Par-dessus tout, ces règles jouent un rôle crucial en faisant en sorte que, toujours, nous maintenions le bon équilibre entre le traitement équitable des partis et la nécessité de préserver l'intégrité du système électoral. Dans ce contexte, même si le projet de loi devant nous est très court, il vise un objectif fort important qui est d'appliquer des règles valables d'enregistrement des partis tout en veillant à ce que les parlementaires aient la possibilité de les revoir dans un délai de deux ans.

Vous vous rappellerez sans doute qu'avant juin 2004, un parti devait présenter 50 candidats à des élections pour obtenir son enregistrement et jouir de certains avantages en vertu de la Loi électorale du Canada et de la Loi de l'impôt sur le revenu. Toutefois, il a fallu adopter de nouvelles règles d'enregistrement des partis après que la Cour suprême du Canada eût déclaré inconstitutionnel le critère des 50 candidats dans l'affaire *Figueroa* le 27 juin 2003.

La cour a jugé que le critère des 50 candidatures traitait injustement les petits partis en les empêchant de jouir de trois grands avantages, à savoir le droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt, le droit d'inscrire l'appartenance politique de leur candidat sur les bulletins de vote et le droit de recevoir les fonds électoraux non dépensés.

La cour a suspendu l'application de son jugement pour un an afin de donner au Parlement le temps d'apporter les changements nécessaires à la Loi électorale du Canada. En mai 2004, le Parlement s'est conformé au jugement en adoptant les nouvelles règles d'enregistrement des partis énoncées dans le projet de loi C-3. Le projet de loi C-3 remplaçait le critère des 50 candidats par l'obligation, pour un parti politique, de présenter au moins un candidat lors d'élections.

Le projet de loi comportait en outre une série de dispositions visant à garantir que seuls les véritables partis politiques puissent s'enregistrer, notamment une définition de « parti politique » qui dit qu'il s'agit d'une « organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres »; l'obtention de déclarations de soutien signées par au moins 250 membres du parti plutôt que 100 comme avant; l'obligation pour les partis de compter au moins trois dirigeants, en plus de leur chef, et un processus d'actualisation et d'authentification périodiques des renseignements figurant au registre; et enfin, de nouvelles sanctions et mesures visant à prévenir les abus, dont un mécanisme de radiation judiciaire d'organisations qui, après vérification, ne s'avèrent pas des partis politiques en bonne et due forme.

During the parliamentary review of Bill C-3, concerns were raised about certain aspects of the legislation. Some members were concerned that the threshold was set too low and would allow opportunistic groups to seek party status simply to access public funds, and others were concerned about the potential impact of the definition of “political party,” since it would involve value judgments about the internal affairs of parties.

In addition, some senators raised concerns that the bill did not address other existing thresholds in the Canada Elections Act that they felt could also be vulnerable to *Figueroa*-type challenges.

Since it was not possible to resolve these concerns within the court’s one-year suspension period, all parties agreed in committee to add a two-year sunset clause to ensure that the legislation would eventually be reviewed.

Accordingly, we are at the point now, if nothing is done by May 15 of this year, that the current party registration rules will be repealed, leaving what the Chief Electoral Officer has called a serious legal void in the Canada Elections Act.

We would be left with a closed party system where no new parties could be registered and no existing parties could be deregistered. Therefore, it is critical that we have passage of this bill, which would replace the sunset clause with a clause requiring a review of the registration rules by a committee of the House of Commons and a committee of the Senate within two years of coming into force. All parties recognize the importance of adopting this proposed legislation quickly, and last week the bill was passed at all stages in the House of Commons.

With regard to the Senate, I am particularly pleased that the bill calls for review by both a House of Commons committee and a Senate committee. I know that the addition of Senate review was a key issue for senators when this bill originally came forward last fall, as it should be. The Senate certainly has an important role to play, and that must be recognized.

I realize that working under such a short deadline is not the most ideal context for reviewing the merits of a bill. However, given that this matter was not dealt with in the last Parliament, and the rapidly approaching deadline, it is clear that we need to make it a priority. We need to act now to ensure the continued viability of the Canada Elections Act. This bill accomplishes that important objective and, at the same time, it will ensure that parliamentarians have the opportunity to review the party registration rules.

Thank you again for your invitation to be here with you. I and/or the officials with me will be pleased to answer any questions.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Nicholson.

Senator Joyal: Welcome, Mr. Minister. I appreciate your comments about the work of the Senate in relation to the Canada Elections Act. My concern in relation to *Figueroa* is that

Au cours de l’examen du projet de loi C-3, des parlementaires ont exprimé des réserves à propos de certains aspects du projet de loi. Certains estimaient que le seuil de candidats peu élevé pouvait permettre à des groupes opportunistes de chercher à obtenir le statut de parti uniquement pour avoir accès aux fonds publics, tandis que d’autres s’inquiétaient des répercussions possibles de la définition de « parti politique », car elle supposait des jugements de valeur concernant les affaires internes de partis.

De plus, certains sénateurs déploraient que le projet de loi ne tienne pas compte d’autres critères établis dans la Loi électorale du Canada et qui, selon eux, risquaient aussi de faire l’objet de contestations fondées sur des arguments semblables à ceux invoqués dans l’affaire *Figueroa*.

Comme il était impossible de donner suite à ces préoccupations durant l’année de suspension accordée par la cour, tous les partis ont convenu en comité d’ajouter une disposition de temporisation prévoyant un examen obligatoire de la mesure législative dans un délai de deux ans.

En conséquence, si rien n’est fait d’ici le 15 mai prochain, les règles d’enregistrement des partis actuellement en vigueur seront abrogées, ce qui créera, selon le directeur général des élections, un vide juridique dans la Loi électorale du Canada.

Nous nous retrouverions avec un système fermé auquel aucun nouveau parti ne pourrait se joindre et dont on ne pourrait supprimer aucun parti. L’adoption de ce projet de loi est donc cruciale, car il remplacera la disposition de temporisation par une disposition exigeant l’examen des règles d’enregistrement par un comité de la Chambre des communes et un comité du Sénat dans les deux années suivant l’entrée en vigueur de la loi. Tous les partis reconnaissent l’importance d’une prompte adoption de cette mesure législative et, la semaine dernière, le projet de loi a franchi toutes les étapes à la Chambre des communes.

En ce qui a trait plus précisément au Sénat, je suis particulièrement heureux que le projet de loi prévoie l’examen des règles d’enregistrement par un comité de la Chambre des communes mais aussi par un comité du Sénat. Je sais que l’ajout d’un examen par le Sénat avait été réclamé par les sénateurs lors du dépôt du projet de loi original à l’automne dernier et à juste titre. Le Sénat a un rôle important à jouer et il faut le reconnaître.

Je sais qu’une échéance si rapprochée n’est pas idéale pour l’étude des mérites d’un projet de loi. Toutefois, étant donné que la question n’a pas été réglée pendant la législature précédente et que l’échéance du délai prévu approche, cette mesure doit être une priorité. Nous devons agir pour assurer la viabilité continue de la Loi électorale du Canada. C’est ce que nous permet de faire ce projet de loi et il nous permet aussi de donner l’occasion aux parlementaires d’examiner les règles sur l’enregistrement des partis.

Merci encore une fois de m’avoir invité. Mes collaborateurs et moi serons heureux de répondre à vos questions.

La vice-présidente : Merci, monsieur Nicholson.

Le sénateur Joyal : Soyez le bienvenu, monsieur le ministre. Je vous sais gré d’avoir fait mention du travail du Sénat concernant la Loi électorale du Canada. J’aimerais soulever une question

it deals with section 3 of the Charter. You well know the substance of section 3. It is entitled "Democratic Rights" and it states:

Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

It is a right so fundamental that is not subjected to the non-derogation clause, section 33. It is one of those rights that cannot be suspended, amended or bypassed by any act of Parliament. It is one of those sections of the Charter that, in fact, questions the principle of the supremacy of Parliament, unless you amend the Constitution, and to amend the Constitution requires a very complex process.

The problem I have with this bill is that it seems to extend forever the objective of defining the registration system for political parties. As you have appropriately stated, Bill C-3 extended for two years the solution that was temporarily put into place, and now this bill, Bill C-4, does not even contain a deadline. It says only that within two years a committee of the Senate or the House of Commons should consider electoral matters, undertake a comprehensive review and submit a report. We all know that the shelves of the House of Commons and the Senate are stacked with reports that are never acted upon.

I have tried to understand the substance of this bill. It is not a formal commitment to review the registration system of political parties in Canada on the basis of the decision in *Figueroa* and other decisions currently pending in the courts contesting the Canada Elections Act in relation to Bill C-24.

Why did you choose to leave open-ended the obligation for Parliament to come to terms with this issue when Bill C-3 contained a clear deadline? Why did you choose to remove the sunset clause and simply expect that one day Parliament will come to terms with the issue?

Mr. Nicholson: Thank you for the question and the comments, Senator Joyal. We are not intending to put in place anything of a permanent nature without a review. We had three options. We could have just removed the section and left the party registration clauses as they are, and this or a future Parliament could have reviewed them. We could have, as you said, replaced it with another sunset clause, or we could have provided for a review process.

I did not make this decision in a vacuum in my other role of the government House leader. We did this in consultation with the other political parties to see what was possible. We were facing a deadline, as you know. Within the next 12 days we would have lost those sections in the Canada Elections Act, and this was the consensus that we were able to arrive at to have this matter passed through the House of Commons quickly.

relative à l'arrêt *Figueroa* qui traite de l'article 3 de la Charte. Vous connaissez sûrement l'article 3 intitulé « Droits démocratiques » et qui dit :

Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales et provinciales.

C'est un droit si fondamental qu'il ne peut être assujéti à l'article de dérogation, l'article 33. C'est un droit qui ne peut être suspendu, modifié ou contourné par une loi du Parlement. Cet article de la Charte, en fait, remet en question le principe de la suprématie du Parlement, à moins qu'on ne modifie la Constitution, ce qui nécessite un processus extrêmement complexe.

Ce que je n'aime pas dans ce projet de loi, c'est qu'il semble remettre aux calendes grecques la refonte de l'enregistrement des partis politiques. Ainsi que vous l'avez dit assez pertinemment, le projet de loi C-3 prolonge de deux ans la durée d'une solution qui avait été adoptée temporairement et le projet de loi C-4, lui, ne prévoit aucune échéance. Il dit simplement que, dans les deux années suivant l'adoption du projet de loi, un comité du Sénat ou de la Chambre des communes devrait se pencher sur les questions électorales, entreprendre un examen exhaustif et présenter un rapport. Or, nous savons tous que les tablettes de la Chambre des communes et du Sénat sont remplies de rapports restés lettre morte.

J'ai tenté de comprendre le fond du projet de loi. Selon moi, il ne s'agit pas d'un engagement officiel à examiner le système d'enregistrement des partis politiques au Canada en fonction de l'arrêt *Figueroa* et d'autres décisions qui seront rendues sur les contestations de la Loi électorale du Canada relativement au projet de loi C-24.

Pourquoi avez-vous choisi de ne pas forcer le Parlement à s'acquitter de son obligation dans un délai donné alors que le projet de loi C-3 contenait une échéance bien précise? Pourquoi avoir choisi de supprimer la disposition de temporisation sous prétexte qu'un jour, le Parlement réglera la question?

M. Nicholson : Merci de vos observations et de votre question, sénateur Joyal. Nous ne comptons pas mettre en place quoi que ce soit de permanent sans d'abord procéder à un examen. Nous avons trois options : nous aurions pu supprimer cette disposition et conserver les articles sur l'enregistrement des partis tels quels, articles que notre Parlement ou un Parlement futur aurait pu examiner. Nous aurions pu aussi, comme vous l'avez dit, remplacer la disposition par une autre clause de temporisation, ou nous aurions pu prévoir un processus d'examen.

Je n'ai pas pris cette décision isolément, à titre de leader du gouvernement à la Chambre. Nous avons consulté les autres partis politiques pour voir si c'était possible. Comme vous le savez, il y a une échéance. Dans 12 jours, ces dispositions de la Loi électorale disparaîtraient, et c'est le consensus que nous avons pu obtenir pour faire adopter cela rapidement à la Chambre des communes.

We did not want to leave the possibility of being in the same position again, with a minority Parliament, being in the middle of an election or some other situation complicating the timing of this. We believed, on a consensus basis, that this was a good approach. I liked and advocated the idea of having the Senate review it also and participate in this democratic process. I am trusting that parliamentarians in both Houses will take on the responsibility that is outlined in this bill.

I take the responsibility for democratic reform and all aspects of the electoral system seriously. I would look forward to any recommendations from both Houses on this. I would discuss it again with my colleagues in the House, presuming that the Thirty-ninth Parliament is still sitting.

Senator Joyal: I understand some of the inescapable facts in the political context in which we find ourselves. However, as I said in debate earlier today, the decision in *Figueroa* was given by the Supreme Court in 2003. The Supreme Court suspended its decision for one year, and then Bill C-3 was adopted for another two years. That put us into 2006. We now have a review that should be completed within a period of two years, which puts us into 2008. Of course, before Parliament acts on the entire set of amendments to the electoral act, as the substance of clause 1 of the bill proposes, it might be another two years, if we have a majority Parliament, before we have fundamentally addressed the issue.

It will have been seven years, in the most optimistic context, before we will have dealt substantially with what the decision of *Figueroa* contained as a recommendation.

One has to question, on the basis of a democratic right that cannot be suspended or that cannot be set aside by Parliament, how much we respect the letter of the Constitution if we are to satisfy the obligations under the Charter as interpreted by the Supreme Court. I understand the more or less dead end in which we find ourselves now because of section 26 of Bill C-3, but if you put that in a continuum of where we were at the beginning and where we are heading, it seems to me that there is something wrong in the system if it takes that much time to address an issue that the Supreme Court has considered fundamental in the Charter.

Mr. Nicholson: You made some excellent points, senator. If we could do this all over again, I would have preferred the Thirty-eighth Parliament to have dealt with this, but without going into the details of why it may or may not have been done, this is the situation in which we find ourselves today. Certainly it is not my intention, or that of any of the leadership in the other political parties in the House of Commons, to delay this. If this matter is looked at expeditiously, and I would certainly hope it would be, we would review and look at any recommendations made on that basis. Again, we find ourselves in a situation, because of the election and the nature of a minority Parliament, where we have had to act, and we are asking you to act.

The seriousness with which we take this can and should be noted by the fact that we want both Houses of Parliament to be involved. We are dealing with fundamental issues, so we want to engage all parliamentarians. It is certainly not my intention, and I

Nous ne voulions pas nous retrouver de nouveau dans la même situation et avec une minorité à la Chambre, en pleine élection ou dans une autre situation qui serait aggravée par l'échéance. D'après notre consensus, c'était une bonne solution. J'aimais l'idée, que j'ai défendue, que le Sénat examine aussi la question et qu'il participe à ce processus démocratique. Je crois que les parlementaires des deux Chambres assumeront la responsabilité exposée dans ce projet de loi.

J'ai à cœur cette responsabilité de la réforme démocratique et tous les aspects du régime électoral. Je tiens à écouter les recommandations des deux Chambres. Je voudrais en discuter de nouveau avec mes collègues de la Chambre, si la 39^e législature dure assez longtemps.

Le sénateur Joyal : Je comprends certains des aspects incontournables du contexte politique actuel. Mais comme je l'ai dit plus tôt aujourd'hui pendant le débat, l'arrêt *Figueroa* a été rendu par la Cour suprême en 2003. La Cour suprême a suspendu sa décision pendant un an et le projet de loi C-3 a été adopté pour deux années de plus. Cela nous a menés à 2006. Nous procédons maintenant à un examen qui devrait être terminé d'ici deux ans, soit en 2008. Avant que la question soit vraiment réglée, il faudra que le Parlement propose des modifications à la loi électorale, comme le propose l'article 1 du projet de loi, ce qui pourrait prendre encore deux ans, en presumant qu'il y ait une majorité à la Chambre.

Il aura donc fallu sept ans, si on est optimistes, avant d'avoir traité de manière approfondie des recommandations de l'arrêt *Figueroa*.

Puisqu'un droit démocratique ne peut être suspendu ni mis de côté par le Parlement, il faut se demander dans quelle mesure on respecte la Constitution, si on veut satisfaire aux obligations prévues dans la Charte, selon l'interprétation de la Cour suprême. Je sais qu'on se retrouve dans une impasse à cause de l'article 26 du projet de loi C-3, mais il faut voir l'ensemble de la situation, du point de départ jusqu'au résultat final : il me semble que quelque chose ne tourne pas rond dans le système, s'il faut tant de temps pour régler une question que la Cour suprême a jugé fondamentale par rapport à la Charte.

M. Nicholson : Vous avez présenté d'excellents arguments, monsieur le sénateur. Si on pouvait revenir en arrière, j'aurais préféré que cette question soit réglée lors de la 38^e législature. Quelles que soient les raisons pour lesquelles on ne l'a pas fait, nous nous retrouvons aujourd'hui dans cette situation. Je n'ai certainement pas l'intention, pas plus que les leaders des autres partis politiques à la Chambre des communes, de retarder ce processus. Si la question est examinée avec diligence, comme je l'espère, nous pourrions certainement nous pencher sur les recommandations qui seront faites. Je le répète, nous sommes dans cette situation en raison des élections et de la minorité à la Chambre. Il nous a fallu agir et nous vous demandons d'agir.

Le fait que nous demandons aux deux Chambres du Parlement de s'y intéresser témoigne du sérieux dont nous faisons preuve envers cette question. Il s'agit de questions fondamentales et nous voulons mobiliser tous les parlementaires. Je n'ai certainement

think I can speak for the other House leaders with whom I have discussed this matter, or their intention to delay this, so hopefully this matter can be looked at expeditiously, and we would look with an open mind at any recommendations for changes on this, or indeed any other matter.

Senator Joyal: Would it not be preferable to have set a specific deadline rather than to leave it open-ended the way that Bill C-4 does? It is open-ended, without any target date whereby we know that Parliament will have addressed this issue.

Mr. Nicholson: Legislation, as I am sure you are aware, is the art of the possible, and in terms of the consensus that we were able to obtain on this, this is what works. Quite frankly, I had no particular problem with either a sunset clause or having it removed. I do not think there is anything particularly wrong with the provisions in the act. Nonetheless, I recognize the need to have it looked at, and I think a two-year period is a reasonable attempt to bring this matter back before parliamentarians and have them deal with it. I think it is a reasonable approach.

The Deputy Chairman: Senator Joyal has raised some interesting points. What will happen if this bill passes in the next few days and one or both of the committees that are mandated to look at the issue just never get around to it within the next two years? What happens if the government itself just never gets around to enacting or bringing in legislation? It truly is open-ended, and we all know what happens with governments and elections and committees that are busy on other issues. Will we have to wait until the Supreme Court once again tells us to get our act in gear?

Mr. Nicholson: We certainly hope not. I am confident that parliamentarians, with the direction given in this, will live up to the responsibility. From just the initial questioning that I have received here this afternoon and from your own comments, I believe that senators — and I believe I can speak for members of the House of Commons — will take this responsibility seriously.

Senator Cools: I welcome you before this committee, as I am sure the deputy chairman already has. I believe this may well be the first Senate committee you are attending upon in your capacity.

Mr. Nicholson: I was here in the early 1990s.

Senator Cools: I meant this time around.

Mr. Nicholson: In this Parliament, no question.

The Deputy Chairman: In your present position.

Senator Cools: In your present reincarnation. In any event, I welcome you.

I should like to probe this a little. This matter was before us some years ago and is not perhaps as fresh as it should be now, but I am wondering about what I would consider to be the

pas l'intention, non plus que les autres leaders à la Chambre des communes avec qui j'en ai parlé, de retarder ce travail et nous espérons que la question pourra être examinée rapidement et que nous pourrions considérer avec ouverture toute recommandation de changement pour cette question ou une autre.

Le sénateur Joyal : N'aurait-il pas été préférable de fixer une date limite plus précise plutôt que de ne pas définir de délai, comme le fait le projet de loi C-4? Il ne fixe pas de période définie ni de date butoir pour l'examen parlementaire de cette question.

M. Nicholson : Comme vous le savez sans doute, légiférer est l'art du possible et voilà le consensus auquel nous avons pu parvenir dans ce dossier. Je vous avoue bien franchement que je n'avais rien contre l'insertion ou l'élimination d'une clause de temporisation. Les dispositions de la loi me semblent assez acceptables dans l'ensemble. Néanmoins, je reconnais la nécessité de la soumettre à un examen et je trouve qu'un délai de deux ans est un moyen raisonnable de faire en sorte que les parlementaires étudient de nouveau les dispositions de cette loi. Cette approche me semble raisonnable.

La vice-présidente : Le sénateur Joyal a soulevé des questions intéressantes. Qu'arriverait-il si le projet de loi était adopté au cours des prochains jours et qu'un ou l'autre des comités, voire les deux, chargés de l'examiner n'arrivaient pas à le faire d'ici deux ans? Qu'arriverait-il si le gouvernement lui-même n'arrivait pas à proposer le projet de loi ou à le mettre en vigueur? La période consacrée à l'examen est vraiment indéfinie et nous savons tous ce qui arrive lorsque les gouvernements et les comités sont pris par d'autres dossiers et lorsqu'il y a des élections. Devrions-nous alors attendre que la Cour suprême nous adresse une nouvelle réprimande?

M. Nicholson : Nous espérons que non. Je suis persuadé qu'à la lumière des directives énoncées dans ce projet de loi, les parlementaires assumeront pleinement leur responsabilité. D'après les premières questions qui m'ont été posées cet après-midi et d'après vos propos, je crois que les sénateurs — et je crois pouvoir m'exprimer au nom des députés de la Chambre des communes — prendront cette responsabilité au sérieux.

Le sénateur Cools : Je vous souhaite la bienvenue à notre comité, comme la vice-présidente l'a sûrement déjà fait. C'est peut-être la première séance d'un comité sénatorial à laquelle vous assistez dans vos nouvelles fonctions.

M. Nicholson : Je l'ai déjà fait au début des années 90.

Le sénateur Cools : Je voulais dire depuis les dernières élections.

M. Nicholson : Bien sûr, depuis le début de la nouvelle législature, bien entendu.

La vice-présidente : Depuis que vous avez assumé vos fonctions actuelles.

Le sénateur Cools : Dans vos nouvelles fonctions. Quoi qu'il en soit, je vous souhaite la bienvenue.

Permettez-moi d'explorer quelque peu cette question. Nous avons été saisis de ce dossier il y a quelques années et il serait peut-être bon de nous rafraîchir la mémoire, mais je m'interroge sur la

parliamentary propriety of putting into law that a committee of one House or the other house should do or must do certain acts. Governments seem to be doing this more and more, and this is something that we should look at seriously. If the government wants a committee to look at a matter, the proper process is for the government to organize an order of reference to that committee. I just do not understand why what would I call these novel constitutional phenomena are occurring, but what I do know is they are growing like Topsy — *Uncle Tom's Cabin*, Harriet Beecher Stowe. I am not too sure it is a good thing. I wonder if you could share with us why you are doing this, other than that you want some of the issues looked at. You have many means at your disposal as government to have committees look at issues without putting them into a statute or an act.

I must say this leaves me a little uneasy. We have seen some of these so-called references — so-called, because this is what it is. It is an enacted order of reference, which is very odd. I have seen many of these kinds of questions, where something is sent off to committee and the committee is too busy and they never get around to it. If your true objective is to have this studied, this is not a very effective way of doing it. All this says is that within two years, they shall undertake a comprehensive review of the amendments, but that comprehensive review could go on for the next 15 years.

Mr. Nicholson: You asked about my objective, and I think that is a fair question. My objective is to have party registration rules in place so that there is no gap. We are facing a May 15, 2006 deadline. It was not dealt with in the Thirty-eighth Parliament, and there are a number of reasons for that. The consensus among my colleagues in all four political parties was that, despite the fact that it was not dealt with in the previous Parliament, it should be dealt with and it should be looked at. The consensus that was agreed upon was to have a review of this. From my own point of view, I am pleased to see that we have engaged both Houses of Parliament. I believe they will live up to that responsibility. I have no reason to believe that they will not.

As to whether statutory reviews of various pieces of legislation have become more frequent, there are a number of them. I am aware of them. It is certainly not my intention to make this a part of all the bills, or any of the bills, for that matter, that come here, unless there was some reason. It is there now because this was the consensus among parliamentarians, who believed that they did not have the opportunity in the previous parliament to deal with this matter, and that is what you have before you.

Senator Cools: I know; you are telling me that this is a consensus among many people, this is what we should do, but all you are saying is that many people could have come to a consensus with a wrong conclusion. All you are saying is many agree, but what they have agreed to could still be wrong. I am just trying to figure out why we are going down this road. I am sure that there will be many people who would be quite diligent about getting into the study of the issues without such an enactment.

Mr. Nicholson: It is possible.

l'égimité parlementaire de prescrire dans une loi qu'un comité de l'une ou l'autre Chambre doit obligatoirement faire certaines choses. Les gouvernements semblent agir de cette façon de plus en plus souvent et nous devrions réfléchir sérieusement à cette tendance. Si le gouvernement souhaite faire examiner une question par un comité, il doit suivre la filière normale, c'est-à-dire adresser à ce comité un ordre de renvoi. Je ne comprends pas la raison d'être de ce que j'appellerais ce nouveau phénomène constitutionnel, mais on en voit de plus en plus. J'ai des réserves à ce sujet. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous procédez de cette façon, outre le fait que vous voulez que le comité soit saisi de certaines questions. Le gouvernement a beaucoup de moyens à sa disposition pour amener les comités à examiner certaines questions sans prévoir l'obligation de le faire dans une loi.

Cette façon de faire suscite en moi un certain malaise. Nous avons eu certains de ces pseudo-renvois — parce qu'en fait il ne s'agit pas de véritables renvois mais plutôt d'ordres de renvoi prescrits par la loi, ce qui est très étrange. J'ai connu beaucoup de cas où des dossiers ont été renvoyés au comité sans jamais être examinés par celui-ci, faute de temps. Si votre objectif est réellement de soumettre cette mesure à un examen, la façon dont vous procédez n'est pas très efficace. Tout ce qu'on dit dans ce projet de loi c'est qu'au cours des deux prochaines années, on procédera à un examen approfondi des modifications, mais cet examen approfondi pourrait s'étendre sur les 15 prochaines années.

M. Nicholson : Vous me demandez quel est mon objectif et vous avez raison. Mon objectif, c'est que ces règles sur l'enregistrement des partis soient mises en place. Nous avons cette échéance du 15 mai 2006. Ça n'a pas été fait durant la 38^e législature pour différentes raisons. Mes collègues des quatre partis conviennent que même si cela n'a pas été fait durant la législature précédente, ce devrait l'être maintenant. On s'est entendu pour examiner cela. Personnellement, je suis satisfait que les deux Chambres s'occupent de la question. Je crois qu'elles s'acquitteront de cette responsabilité. Je n'ai pas de raison d'en douter.

Quant à savoir s'il est maintenant plus fréquent de prévoir dans les lois que celles-ci soient réexaminées après quelques années, je puis vous dire que je n'ai certainement pas l'intention d'en faire une règle générale à moins d'avoir une bonne raison d'en décider ainsi. Dans ce cas, ce sont les parlementaires qui ont jugé que comme ils n'avaient pas eu le temps de le faire au cours de la précédente législature, il serait bien de le faire maintenant.

Le sénateur Cools : Je sais; vous me dites que beaucoup de gens sont d'accord, que c'est ce que nous devons faire, mais cela revient simplement à dire qu'ils pourraient aussi être d'accord et se tromper. Peut-être que beaucoup sont d'accord mais ça ne veut pas dire qu'ils ont raison. J'essaie simplement de comprendre pourquoi nous faisons cela. Je suis certaine qu'il y a des tas de gens qui se montreraient très diligents dans l'étude de ces questions sans une telle disposition législative.

M. Nicholson : C'est possible.

Senator Cools: I am wondering, because there is a tradition. There is a rule of the law of Parliament that says that governments should not be trying to bind parliaments, and governments are doing this all the time. They even announce that they will pass this bill; more, they are giving the bills names and the name is out there — for example, the federal accountability act. What would happen if someone were to move an amendment to change the name of the bill because it has been so publicized? There is an old tradition that says governments should not pledge Parliament's commitment to anything and governments should not try to bind future parliaments.

Maybe no one else thinks this is a little strange. Maybe everything is going down this road and so it is how it will be, but, Mr. Minister, I must tell you, I have sat here and seen a lot of bad bills pass.

Mr. Nicholson: We want to correct that in this Parliament.

Senator Cools: I have seen those lawyers over in the Privy Council Office and those lawyers over at the Department of Justice giving a lot of bad advice. This is the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, and all have you to do is read the proceedings of these committee hearings and you will see — not to name any individuals — that we had a period of time, which the deputy chairman will recall, when a particular minister was having difficulty getting bills through this particular committee because so many of them were coming so fast and so furiously and so deeply flawed. I appreciate the position that you are in, and I am sensitive to that, but I am just asking whether this is the best way to go about getting the result?

Mr. Nicholson: I suppose it is a judgment call, Senator Cools. With respect to legal advice that you believe has been rendered with respect to bills that have been before this committee, I am sure there are others who would be in a position to give a more full answer. I can tell you that from the middle of 1984 up until the fall of 1993, I was involved with all Justice-related bills that were introduced into the House of Commons as a member of the Standing Committee of Justice, as its vice-chairman, and finally as a parliamentary secretary. I have to say, since you have raised this matter, that I actually was quite impressed by the legal advice that we obtained. I was quite satisfied with the Justice legislation that was introduced. We introduced quite a few bills and, indeed, I appeared before the Senate on at least one occasion to defend and to talk about some of our legislation and I was quite pleased and proud to be associated with it. I was satisfied with the legal advice that we obtained at that time. Again, I am not in a position to answer as to what type of bills you may have had in the interim. However, I believe what you have here is a reasonable approach to remedy a problem, a situation that has to be addressed.

Again, that is my pitch to this committee. I believe this is a reasonable approach and I would be quite interested in any recommendations that came from this committee in the near future. Those recommendations would be looked at seriously.

Le sénateur Cools : Je me pose la question car il y a une tradition. Il existe une règle qui dit que les gouvernements ne devraient pas essayer de lier les parlements, alors que c'est ce qu'ils font continuellement. Ils annoncent même qu'ils vont adopter ce projet de loi. Ils donnent même des noms aux projets de loi, noms que tout le monde connaît — par exemple, loi fédérale sur l'imputabilité. Qu'arriverait-il si quelqu'un proposait un amendement visant à modifier le nom de ce projet de loi dont on a tellement parlé? Il y a une vieille tradition selon laquelle les gouvernements ne devraient pas engager le Parlement à faire quoi que ce soit ni essayer de lier les parlements futurs.

Je suis peut-être la seule à penser que cela est un peu étrange. Peut-être que l'on procède toujours ainsi et que c'est la façon dont on va procéder mais, monsieur le ministre, je dois vous dire que je suis ici depuis longtemps et que j'ai vu adopter beaucoup de mauvais projets de loi.

M. Nicholson : Nous voulons corriger cela.

Le sénateur Cools : J'ai vu ces avocats du Bureau du Conseil privé et du ministère de la Justice donner des tas de mauvais conseils. Il s'agit ici du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et vous n'avez qu'à lire les délibérations de ses audiences pour constater, et je ne nommerai personne, que pendant un certain temps, la vice-présidente s'en souviendra, un ministre en particulier avait bien du mal à faire adopter ses projets de loi par le comité car il y en avait tellement qui arrivaient tellement vite qu'ils nécessitaient un énorme travail. Je comprends votre suggestion, je sympathise avec vous mais je me demande simplement si c'est la meilleure façon de procéder pour obtenir ce résultat?

M. Nicholson : Je suppose que chacun peut avoir son avis à ce sujet, sénateur. Quant aux avis juridiques qui auraient été donnés à propos de certains projets de loi dont a été saisi ce comité, je suis convaincu que certains seraient mieux placés que moi pour vous répondre. Je puis vous dire que depuis le milieu de l'année 1984 jusqu'à l'automne 1993, j'ai participé à l'étude de tous les projets de loi relevant de la Justice présentés à la Chambre des communes à titre de membre du Comité permanent de la justice, de vice-président de ce comité et même de secrétaire parlementaire. Puisque vous avez soulevé la question, je dois vous dire que j'ai en fait été très impressionné par les avis juridiques que nous avons reçus. J'étais tout à fait satisfait des projets de loi qui nous venaient du ministère de la Justice. Nous avons présenté pas mal de projets de loi et j'ai même comparu devant le Sénat au moins une fois pour défendre certains projets de loi et en parler, et j'étais très satisfait et fier d'être associé à ce travail. Je ne peux que me féliciter des avis juridiques que nous avons reçus à l'époque. Je crois que vous avez toutefois là une solution raisonnable au problème qui se pose et sur lequel on doit se pencher.

Je répète que j'estime que c'est là une façon raisonnable de procéder et je serais très intéressé par toutes les recommandations que pourrait nous faire rapidement votre comité. Soyez assurés que nous les examinerions avec le plus grand sérieux.

Senator Baker: First, I want to welcome the minister to the committee and to note that I have observed the minister over the years and he has certainly made a great contribution to Canada and been a very active member vis-à-vis the Justice Committee in the other place. We all wish him the best in his new position.

Minister, you kept repeating one phrase, “This is a reasonable approach.” I would like you to elaborate on that a little. The word “reasonable” has been defined in law by the Supreme Court of Canada. In judging what a person’s reasonable opinion is, or what a reasonable person would do in particular circumstances under law, the court stated that the reasonable person would be acquainted with the law. In other words, if a Charter issue is being discussed, the reasonable opinion would be that of someone who is acquainted with the particular section of the Charter that was under discussion at the time, so a reasonable decision is made in the end by persons who are familiar with the facts and the law surrounding a particular issue.

That leads to my question. This is a decision of the House of Commons. I want to ask you, did the Liberal Party agree with this bill being passed? Did all parties agree? This bill, as I understand it, relates to a certain laxness on the part of the previous administration. Just looking at the facts presented here, you were faced with a serious problem upon assuming government. This was the result of your discussions and negotiations with the other parties and of full participation by all parties in the House of Commons. Is that correct?

Mr. Nicholson: That is correct. This has the support of all four political parties in the House of Commons. As with any decision of this nature, we do not make it in a vacuum, in the sense that it is just a discussion among the party House leaders. I have the benefit of the advice given to me by the Privy Council Office, and I know you would be in a position to know the quality of the advice that we are given in that regard on this, or indeed any other legislation that we would put in front of you.

I am pleased to have had that advice and I am pleased to tell you as well that this has the unanimous consent of the House of Commons, which of course then includes all four political parties.

Senator Baker: Of course the change is, as I see it — and I have just had a cursory look at it — that you are involving the Senate in this decision?

Mr. Nicholson: Yes.

Senator Baker: Do you think that will encumber the process? Do you think that will complicate or unnecessarily delay the process of consultation, to have the Senate committee acting with the House of Commons committee? Do you anticipate any problems between the Senate and the House of Commons in determining what the solution should be?

Mr. Nicholson: I do not think so. It is important to involve both Houses of Parliament on an important issue such as this. Again, I am pleased — and it is something that I wanted to see in

Le sénateur Baker : Tout d’abord, je tiens à souhaiter la bienvenue au ministre et à dire que je l’observe depuis des années et qu’il a certainement apporté une grande contribution au Canada, étant un membre très actif du comité de la justice de la Chambre des communes. Nous lui souhaitons tous bonne chance dans ses nouvelles fonctions.

Monsieur le ministre, vous avez dit à plusieurs reprises qu’il s’agissait là d’une démarche raisonnable. J’aimerais que vous développiez un peu votre pensée. L’adjectif « raisonnable » a été défini par la Cour suprême du Canada. Quand il s’agit de juger ce qu’est une opinion raisonnable ou ce que ferait une personne raisonnable dans certaines circonstances, la Cour a déclaré qu’une personne connaîtrait la loi. Autrement dit, si l’on discute d’une question relative à la Charte, une opinion raisonnable serait l’opinion de quelqu’un qui connaît l’article en question de la Charte et qu’une décision raisonnable est prise par des gens qui sont au courant des faits et de la loi s’appliquant à la question discutée.

Voici donc ma question. Il s’agit d’une décision de la Chambre des communes. Est-ce que le Parti libéral a voté pour ce projet de loi? Est-ce que tous les partis ont voté pour? Si je ne m’abuse, ce projet de loi vise à remédier à une certaine négligence de la part du gouvernement précédent. À bien considérer la situation que vous nous exposez, vous vous êtes trouvé face à un problème assez sérieux lorsque vous avez pris le pouvoir. Vous nous présentez donc là le résultat de vos discussions et négociations avec les autres partis représentés à la Chambre des communes, n’est-ce pas?

M. Nicholson : Oui. Tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes sont d’accord. Comme pour toute décision de ce genre, on ne travaille pas isolément, ce n’est pas simplement une discussion entre les leaders à la Chambre des différents partis. J’ai également reçu l’avis du Bureau du Conseil privé et je sais que vous êtes bien placé pour connaître la qualité des avis qui nous sont donnés à cet égard à ce sujet ou d’ailleurs au sujet de tout autre projet de loi que nous vous présenterions.

Je me félicite d’avoir reçu ces avis et j’ai également le plaisir de vous dire que cette mesure a reçu le consentement unanime de la Chambre des communes, c’est-à-dire bien sûr des quatre partis politiques.

Le sénateur Baker : Évidemment, la différence, d’après moi en tout cas — et j’ai juste jeté un coup d’œil — c’est que vous faites participer le Sénat à cette décision?

M. Nicholson : En effet.

Le sénateur Baker : Pensez-vous que cela ralentira le processus? Pensez-vous que cela va compliquer les choses ou retarder inutilement le processus de consultation que d’avoir le comité sénatorial dans cette affaire en même temps que le comité de la Chambre des communes? Pensez-vous qu’il pourrait y avoir des problèmes entre le Sénat et la Chambre des communes lorsqu’il s’agira de décider d’une solution?

M. Nicholson : Je ne le crois pas. Il est important que les deux Chambres participent à propos d’une question aussi sérieuse que celle-ci. Je répète que je suis heureux — et c’est quelque chose que

the bill, quite frankly — that both Houses of Parliament will have a look at it and that is the approach we took. Also, of course, it has the agreement of the other political parties.

Senator Rivest: I agree with the approach of the minister, and just want to say that obviously this matter is not at the top of the priority list of the Prime Minister. It is purely a technical problem, but I share the preoccupation of my colleagues, especially Senator Joyal, that the House of Commons must respect Supreme Court decisions, and that is your intention, I understand.

Also, we have to take steps to fulfil all the constitutional obligations in regard to democratic rights. It is a serious matter. Therefore, if we have a consensus among all the parties and a strong will to act to fulfil our legal obligations, I agree with this bill.

Mr. Nicholson: Thank you for that representation.

Senator Cools: No one has any problem with the phenomenon of the Senate playing its full and proper role in the constitutional system. That is a foregone conclusion with which we can all agree. However, it has traditionally been held that much that has to do with elections does not concern the Senate as much as it does the House of Commons. The entire system of the administration of elections has grown out of the fact that elections used to be in the total purview of the House of Commons and used to be run totally under the aegis of the Speaker and others. Some time ago, Mr. Kingsley pledged that at some time he would come to this committee with a summary of that history.

What happens if, in their reviews, the Senate and the House of Commons come to varying opinions?

The bill provides for this taking effect within two years of when the bill comes into force. I take it that if this bill were to be reported in the next day or two and were adopted in the Senate, it would get Royal Assent very soon thereafter and would be in force quickly. Yet Senate committees die upon prorogation and dissolution, so that two years, in our current situation, could keep recurring. The two years could be repeated for a long time if we are not careful. It is constitutionally possible.

For example, let us say that this bill were passed tomorrow, then the Liberals got trigger happy in the House of Commons and another minority government came into power. In such a case, that two years could become three or four years. If this had been studied in the previous Parliament, that two-year time frame would already have been aborted.

How many times can this be bumped for two years? I do not know if these questions have even been thought about, and perhaps none of this will ever happen. However, my experience in life has shown me that when you think something cannot happen is when it will happen. That is how we know there is a bigger architect somewhere.

je voulais voir dans le projet de loi, très franchement, que les deux Chambres examinent cela et c'est pourquoi nous avons choisi de le faire ainsi. D'autre part, je le répète, nous avons l'accord des autres partis politiques.

Le sénateur Rivest : Je suis d'accord avec le ministre et je voulais simplement dire qu'il est évident à mon avis que cela n'est pas une toute première priorité pour le premier ministre. Il s'agit d'un problème purement administratif mais je conviens avec mes collègues, et en particulier avec le sénateur Joyal, que la Chambre des communes doit respecter les décisions de la Cour suprême et c'est, si je comprends bien, votre intention aussi.

En outre, il nous faut prendre des mesures pour nous acquitter de toutes nos obligations constitutionnelles concernant les droits démocratiques. C'est sérieux. Ainsi, s'il y a un consensus entre tous les partis et une ferme volonté d'agir pour nous acquitter de nos obligations juridiques, je ne peux m'opposer à ce projet de loi.

M. Nicholson : Merci de ce commentaire.

Le sénateur Cools : Personne ne voit d'inconvénient à ce que le Sénat joue son rôle intégral dans ce régime constitutionnel. C'est tout à fait évident et tout le monde est d'accord. Toutefois, on a toujours dit qu'en matière électorale, de façon générale, le Sénat n'est pas aussi concerné que la Chambre des communes. Tout le système électoral est le résultat de délibérations qui ont été réservées exclusivement à la Chambre des communes et les élections se déroulaient toujours exclusivement sous l'égide du Président et de ses collaborateurs. Il y a quelque temps, M. Kingsley a déclaré qu'il viendrait présenter à notre comité un résumé de cet historique.

Que se passe-t-il si à l'occasion de leurs études, le Sénat et la Chambre des communes en arrivent à des conclusions contradictoires?

Le projet de loi prévoit que cela prendrait effet dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du projet de loi. Je suppose que si ce projet de loi devait être renvoyé d'ici un ou deux jours au Sénat et était adopté par le Sénat, il recevrait très rapidement la sanction royale et entrerait en vigueur sous peu. Toutefois des comités du Sénat disparaissent en cas de prorogation et de dissolution si bien que ces deux ans, dans la situation actuelle, pourraient se reproduire souvent. Ces deux ans pourraient se répéter longtemps si nous ne faisons pas attention. C'est constitutionnellement possible.

Disons que ce projet de loi est adopté demain, que les libéraux se déchaînent à la Chambre des communes et que nous nous retrouvons avec un autre gouvernement minoritaire. Dans ce cas, ces deux ans pourraient devenir trois ou quatre ans. Si cela avait été étudié au cours de la précédente législature, ce délai de deux ans aurait déjà été interrompu.

Combien de fois cela peut-il être reporté pendant deux ans? Je ne sais pas si l'on a déjà réfléchi à la question et peut-être que tout cela ne se produira pas. Toutefois, l'expérience m'a appris que lorsque l'on pense que quelque chose ne peut arriver, c'est là que ça arrive. C'est là que nous comprenons qu'il y a une force qui nous dépasse quelque part.

Mr. Nicholson: Your first question was as to what would happen if there was a disagreement between the reviews of the House of Commons and the Senate. Regardless of how many reviews there are, the government must make a decision, and that is what would happen.

As to how many times this can happen, as you yourself said in an earlier comment to me, one Parliament cannot or should not try to bind a future Parliament. This is before you. We are asking both Houses to look at this issue and this government would be pleased to review any suggestions or recommendations that are made.

Senator Cools: It is crystal clear that you need some help. It is a little late in the day. By the time anything gets here, it is a little late. However, if there were a serious disagreement between the two Houses in reports that the government asked for by statute, it would not be a straightforward matter for the government to choose to agree with one over the other. I do not believe that it is as straightforward constitutionally as you think.

The Deputy Chairman: I am interested in what you propose to have come before these committees in the future. Do you foresee your office or PCO officials presenting an entirely new model for registering and deregistering parties?

Mr. Nicholson: We would wait to see the results of the reviews of both Houses before making any decisions.

The Deputy Chairman: It is hard to review something when you have nothing before you.

Mr. Nicholson: I think it is clear from the bill that we are asking you to review the provisions with respect to party registration, and we look forward to any recommendations that the Senate and the House of Commons make.

The Deputy Chairman: Would you also accept recommendations from a future committee about political financing, as was provided for in the previous bill from the previous government?

Mr. Nicholson: We would be pleased to consider whatever is recommended.

The Deputy Chairman: There might be benefit in looking at both issues at the same time.

Mr. Nicholson: We will be happy with whatever advice is given.

Senator Joyal: Mr. Minister, I have compared the English version with the French version. The English version says:

...the committee of the Senate that normally considers electoral matters, and the committee of the House of Commons that normally considers electoral matters, shall each undertake...

It is very clear in the English version that this is not a joint committee, that those are two separate entities.

The French version is less clear. It says:

M. Nicholson : Vous avez d'abord demandé ce qui passerait s'il y avait divergence entre des conclusions de la Chambre des communes et celles du Sénat. Quel que soit le nombre d'études entreprises, le gouvernement doit prendre une décision et c'est ce qui se produirait.

Quant à savoir maintenant combien de fois cela pourrait se produire, comme vous l'avez dit tout à l'heure, un Parlement ne peut ou ne devrait pas essayer de lier un Parlement futur. Ce projet de loi vous est soumis. Nous demandons aux deux Chambres d'examiner la question et le gouvernement serait heureux d'examiner toute suggestion ou recommandation.

Le sénateur Cools : Il est tout à fait évident que vous avez besoin d'aide. Malheureusement, c'est un peu tard. Quand on reçoit quelque chose ici, c'est un peu tard. Toutefois, s'il y avait un sérieux désaccord entre les deux Chambres dans les rapports qu'elles présentent au gouvernement en vertu d'une loi, il ne serait pas facile pour le gouvernement de choisir de suivre l'avis d'une chambre plutôt que de l'autre. Je ne pense pas que ce soit aussi simple sur le plan constitutionnel que vous le croyez.

La vice-présidente : Pouvez-vous nous dire ce que vous vous proposez de soumettre à ce comité. Est-ce que vous prévoyez que votre Cabinet ou les fonctionnaires du BCP présenteront un modèle entièrement nouveau pour l'enregistrement ou la radiation des partis?

M. Nicholson : Nous attendrons de voir les résultats des examens des deux Chambres avant de prendre toute décision.

La vice-présidente : Il est difficile d'examiner ce qu'on n'a pas sous les yeux.

M. Nicholson : Il m'apparaît évident, d'après le libellé du projet de loi, que nous vous demandons d'examiner les dispositions traitant de l'enregistrement des partis et nous attendons avec impatience toute recommandation que le Sénat et la Chambre des communes voudront bien formuler.

La vice-présidente : Accepteriez-vous aussi d'un comité futur des recommandations sur le financement des partis politiques, un sujet qui avait été abordé dans le projet de loi qu'avait déposé le gouvernement précédent?

M. Nicholson : Nous serons heureux d'examiner toute recommandation.

La vice-présidente : Il pourrait être bon d'étudier les deux questions en même temps.

M. Nicholson : Nous tiendrons compte de vos conseils.

Le sénateur Joyal : Monsieur le ministre, j'ai comparé la version anglaise et la version française. La version anglaise dit :

[...] the committee of the Senate that normally considers electoral matters, and the committee of the House of Commons that normally considers electoral matters, shall each undertake...

Dans la version anglaise, il est bien clair qu'il ne s'agit pas d'un comité mixte mais bien de deux entités distinctes.

La version française, elle, est moins claire. Voici ce qu'elle dit :

[Translation]

The committees of the Senate and of the House of Commons that normally consider electoral matters shall undertake a comprehensive review of the amendments made by this Act —

The French version does not state “shall each undertake.”

[English]

The separation of the two is not that clear in the French version.

[Translation]

Senator Rivest: In French “chargés” is plural. If it were the same committee “chargé” would be singular.

[English]

That is purely a French semantic.

Senator Joyal: I would like you to confirm, if you can, that the bill suggests two distinct approaches — as opposed to separate approaches, as suggested by my friend Senator Rivest — for the review process of the bill.

Mr. Nicholson: It is not meant to be a joint committee; it is two separate committees.

Senator Joyal: I cannot resist mentioning that we would like to have the Senate Ethics Officer and the House of Commons Ethics Commissioner distinct as well.

My other question is about the committee, following up on what Senator Cools has said. Did you or your officials consider that the treatment of a report from a committee of the House of Commons and the treatment of a report from the Senate are different? In other words, in the House of Commons, as I am well aware because of the time I sat in the other place, when a report is tabled, a minister has a certain number of days to answer to the recommendation and explain why he accepts or refuses or delays implementation. There are quite specific provisions in the standing orders of the House of Commons. In the Senate, we do not have similar provisions. A report is placed on the table of the Senate and it stays there. There is no obligation on the part of the government; that is, the government leader in the Senate, to come forward with a specific stand of the government in relation to the recommendations. When your assistants drafted that proposal, did they consider that the work of committees is treated differently in both Houses?

Mr. Nicholson: I am sure that they were aware and apprised me of the differences between the two chambers, senator. There is no question about that. Nonetheless, we welcome the input from both chambers, regardless of the legal requirements associated with reports from either the Senate or the House of Commons.

[Français]

[...] le comité du Sénat et le comité de la Chambre des communes habituellement chargés des questions électorales examinent à fond les modifications apportées par la présente loi...

Il n’y a pas, dans la version française, « examinent chacun à fond ».

[Traduction]

La distinction entre les deux comités n’est pas aussi claire dans la version française.

[Français]

Le sénateur Rivest : En français, « chargés » est au pluriel. Si c’était le même comité, « chargé » serait au singulier.

[Traduction]

C’est une simple question de sémantique en français.

Le sénateur Joyal : J’aimerais que vous me confirmiez, si vous le pouvez, que le projet de loi propose deux démarches distinctes — par opposition à deux démarches parallèles, comme le laisse entendre mon ami le sénateur Rivest — pour l’examen de ce projet de loi.

M. Nicholson : Il n’est pas censé s’agir d’un comité mixte, mais bien de deux comités distincts.

Le sénateur Joyal : Je ne peux m’empêcher de dire en passant que nous aurions bien aimé avoir au Sénat un commissaire à l’éthique distinct du commissaire à l’éthique de la Chambre des communes.

Ma deuxième question fait suite à la question du sénateur Cools sur le comité. Est-ce que vous ou vos collaborateurs avez tenu compte du fait que les rapports des comités de la Chambre des communes sont traités différemment des rapports du Sénat? Autrement dit, à la Chambre des communes, et je le sais pertinemment car j’y ai moi même siégé, quand un rapport est déposé, le ministre a une période précise pour répondre aux recommandations et expliquer pourquoi il les adopte, pourquoi il les rejette ou pourquoi il retarde leur mise en œuvre. Le Règlement de la Chambre des communes comporte des dispositions bien précises à cet égard, ce qui n’est pas le cas au Sénat. Une fois qu’un rapport est déposé au Sénat, il n’entraîne aucune obligation pour le gouvernement; autrement dit, le leader du gouvernement au Sénat n’est pas tenu de décrire la position du gouvernement relativement aux recommandations. Quand vos collaborateurs ont rédigé ce projet de loi, ont-ils tenu compte du fait que le travail des comités n’est pas traité de la même façon par les deux Chambres du Parlement?

M. Nicholson : Je suis certain qu’ils étaient au courant de ces différences et ils m’en ont fait part, monsieur le sénateur. Il n’y a pas de doute là-dessus. Néanmoins, nous sollicitons la contribution des deux Chambres, quelles que soient les obligations juridiques qu’entraîne le dépôt d’un rapport de comité au Sénat ou à la Chambre des communes.

Senator Joyal: Yes, but you will understand that the Senate will then have a role and responsibility that it will have been vested with by statute, not by an order of the Senate, which could be rescinded. When an order of reference is voted on in the Senate, as in the other place, six months later, the chair of the committee can come and ask for an extension of time, can ask for an additional budget, and can ask for all kinds of authorization in relation to the performance of that act. In this case, it is a statutory order or reference, not the result of a motion, so there is a specific obligation in relation to the work to be performed. Normally, electoral matters fall to this committee, so in fact we are voting ourselves a statutory order of reference to consider Bill C-3 in relation to the registration and income tax clauses affecting political parties. We must clearly understand what we are doing in terms of expectations of this committee and the treatment that we would expect to get from the government if we receive statutory terms of reference to perform a specific duty.

Mr. Nicholson: Senator, I indicated in my opening comments that I take the role and the responsibility given to me seriously. We would not have included this in there if we did not intend to take whatever recommendations come from this body or the other place seriously. That is all I can tell you. We would not have put it in there if we did not want it.

The Deputy Chairman: I would remind senators of rule 131(2):

The Senate may request that the Government provide a complete and detailed response to a report of a select Committee, which has been adopted by the Senate...

Once it has been passed by the Senate, we can ask for the government to respond.

Senator Joyal: However, it is not a statutory obligation as it is in the other place.

Senator Cools: We are dealing here with a statutory order to committees of the Houses, not just the Houses but to committees, to do certain things. I would submit, minister, the fact that it is statutory means you are in a different constitutional position than you would be if it were a mere order of reference made by mere motion of the two Houses. If this is what the government wants, this is what the government will get, but I do not think it is very wise.

Mr. Nicholson: Thank you for that representation, senator.

Senator Cools: It is not a representation.

Mr. Nicholson: I think this is a reasonable approach to the situation.

Senator Cools: Then you will get the bill quickly. That is not at issue. A statutory requirement for certain things is a very different constitutional situation than a mere resolve of any house. Perhaps some of these issues have become so cryptic now that no one knows, and because no one knows perhaps it does not matter. However, I can tell you that when a house is ordered to do certain

Le sénateur Joyal : Oui, mais il faut comprendre que le Sénat se verra confier un rôle et des responsabilités par une loi et non pas par un ordre du Sénat, qui pourrait être révoqué. Quand le Sénat adopte un ordre de renvoi, comme à l'autre endroit, six mois plus tard, le président du comité peut demander une prolongation du temps qui lui a été accordé, des fonds supplémentaires et toutes sortes d'autres autorisations relatives à l'exécution de cet ordre. Or, dans ce cas-ci, il s'agit d'un ordre ou d'un renvoi prévu par une loi et non pas dans une motion, ce qui crée une obligation bien précise quant au travail qui doit être exécuté. Normalement, notre comité est saisi des questions de nature électorale. Par conséquent, nous allons adopter, dans une loi, un ordre de renvoi nous ordonnant d'examiner les dispositions du projet de loi C-3 touchant l'enregistrement des partis politiques et les dispositions fiscales touchant les partis politiques. Il faut que nous comprenions bien ce qu'on attend de notre comité et ce que le gouvernement fera de notre rapport si la loi nous ordonne de nous acquitter d'une tâche bien précise.

M. Nicholson : Sénateur, j'ai indiqué dans mes remarques liminaires que je prends très au sérieux le rôle et les responsabilités qui m'ont été confiés. Nous n'aurions pas inclus cette disposition si nous n'avions pas l'intention de prendre au sérieux les recommandations que voudront bien faire cette assemblée ou l'autre endroit. C'est tout ce que je peux vous dire. Nous n'aurions pas inclus cette disposition si tel n'était pas le cas.

La vice-présidente : Je rappelle aux sénateurs le paragraphe 131(2) du Règlement :

Le Sénat peut demander au gouvernement d'apporter une réponse complète et détaillée au rapport d'un comité particulier qui a été adopté par le Sénat [...]

Une fois qu'un rapport est adopté par le Sénat, nous pouvons demander une réponse du gouvernement.

Le sénateur Joyal : Toutefois, ce n'est pas une obligation prévue par la loi, comme dans le cas de l'autre endroit.

Le sénateur Cools : Il s'agit ici d'un ordre prévu par une loi qu'on donne aux comités des deux chambres, pas simplement aux chambres mais aux comités. J'estime donc, monsieur le ministre, que puisque l'ordre est donné dans une loi, vous vous trouvez dans une situation constitutionnelle différente que vous ne le seriez, s'il s'agissait d'un simple ordre de renvoi adopté par le biais d'une simple motion de l'une ou l'autre chambre. Si c'est ce que veut le gouvernement, c'est ce qu'il aura, mais cela ne m'apparaît pas très judicieux.

M. Nicholson : Merci de cette observation, sénateur.

Le sénateur Cools : Ce n'est pas une observation.

M. Nicholson : J'estime que c'est une approche raisonnable dans les circonstances.

Le sénateur Cools : Le projet de loi sera donc adopté très rapidement; là n'est pas la question. Quand une loi exige certaines choses, la situation constitutionnelle est bien différente de ce qu'elle est quand l'une ou l'autre chambre adopte une résolution. Ces questions sont peut-être devenues si obscures que plus personne ne sait ce qu'il en est, et comme personne ne sait ce qu'il

things, that is a different position. If it is an order of the house, you can go back to the house and revisit the order or have the order amended. You can do all kinds of things. You can even have it rescinded. However, a statute puts it in a quite different position, and, not on this question, but on certain questions, such statutory commands also ride on questions of confidence.

The Deputy Chairman: Thank you, Minister Nicholson, for coming before us. We do have the Chief Electoral Officer waiting outside, so we will allow you to escape and have him come in.

We have before us now Jean-Pierre Kingsley, the Chief Electoral Officer of Elections Canada; and with him is Diane Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel of Elections Canada. Welcome once again. You know the form, Mr. Kingsley, so please carry on about Bill C-4.

[Translation]

Mr. Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, Elections Canada: Thank you, Madam Chairman. It is my privilege to appear before this committee respecting its consideration of Bill C-4. As you have already noted I am accompanied by Diane Davidson this afternoon, and if it is acceptable to the committee, I will restrict my comments to the operational requirements of the Canada Elections Act respecting Bill C-4. I will then attempt to address any other question that the committee may have.

The effect of Bill C-4 is twofold: it removes the Bill C-3 sunset provision that is currently applicable to the reforms made to the party registration provisions of the Canada Elections Act by that bill in 2004. And it replaces that sunset provision with a direction for future parliamentary consideration within two years of its coming into force.

Bill C-3 was itself a response to the decision of the Supreme Court of Canada in *Figuroa*, which had ruled it unconstitutional for the Canada Elections Act to give the right to issue tax receipts, the right to have one's party's name on the ballot, and the right to receive candidates' surpluses only to parties that had secured registered-party status by running 50 or more candidates in a general election.

The court felt that giving these rights only to the larger parties running 50 or more candidates gave them an advantage over the smaller parties. As a consequence the court ruled that the provisions of the act that restricted registered party status to parties running at least 50 candidates in a general election were unconstitutional and had no force or effect.

In order to give Parliament time to respond to its decision, the court had delayed the effective date of its decision for one year to June 27, 2004. Bill C-3 was Parliament's response to the *Figuroa* decision. That bill essentially did three things: it introduced a

en est, peut-être cela importe-t-il peu. Toutefois, je peux vous dire que lorsqu'on ordonne à une Chambre du Parlement de faire certaines choses, on crée une situation bien particulière. S'il s'agit d'un ordre de renvoi, on peut demander à la Chambre qui l'a adopté de modifier cet ordre de renvoi. On peut faire toutes sortes de choses. On peut même faire annuler cet ordre de renvoi. Cependant, s'il s'agit d'une loi, la situation est bien différente et dans le cas de certaines questions, pas de celle-ci, un tel ordre peut soulever des questions de confiance.

La vice-présidente : Merci, monsieur le ministre, d'être venu témoigner. Comme le directeur général des Élections attend à l'extérieur, nous allons vous laisser vous éclipser pour l'accueillir.

Nous accueillons maintenant Jean-Pierre Kingsley, directeur général des Élections du Canada qui est accompagné de Diane Davidson, directrice générale adjointe des Élections et première conseillère juridique d'Élections Canada. Soyez encore une fois les bienvenus. Vous connaissez la routine, monsieur Kingsley, alors, nous vous écoutons sur le projet de loi C-4.

[Français]

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, Élections Canada : Merci, madame la présidente. C'est un privilège auquel je tiens de comparaître devant ce comité pour discuter du projet de loi C-4. Vous avez bien noté que je suis accompagné par Mme Diane Davidson cet après-midi, et si vous me le permettez, je limiterai mes commentaires aux exigences opérationnelles qu'impose la Loi électorale du Canada relativement au projet de loi C-4. Je répondrai ensuite avec plaisir aux questions des membres du comité.

Le projet de loi C-4 comporte deux volets. D'une part, il élimine la disposition de temporisation du projet de loi C-3, en vigueur depuis 2004, qui s'applique aux dispositions sur l'enregistrement introduites par ce dernier. D'autre part, il remplace cette disposition de temporisation par la prescription que le Parlement devra examiner l'effet de cette loi dans les deux ans suivant son entrée en vigueur.

Le projet de loi C-3 résulte de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figuroa*. Elle avait alors jugé inconstitutionnels dans la Loi électorale du Canada, premièrement, de restreindre le droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt, deuxièmement, d'inscrire l'appartenance politique sur le bulletin de vote et, troisièmement, de recevoir l'excédent des fonds électoraux d'un candidat au parti qui présente au moins 50 candidats à une élection générale.

La cour a jugé que la restriction de ces droits aux grands partis, qui comptent au moins 50 candidats, les avantageaient au détriment des partis plus petits. Par conséquent, la cour a jugé inconstitutionnelles, invalides et inopérantes les dispositions de la loi qui réservent le statut de parti enregistré aux partis qui présentent au moins 50 candidats à une élection générale.

Afin de donner au Parlement le temps de réagir à cette décision, la cour a reporté l'entrée en vigueur de celle-ci d'un an, c'est-à-dire au 27 juin 2004. Le Parlement a répondu à la décision *Figuroa* par le projet de loi C-3. Ce projet portait sur trois points

general amendment to the Canada Elections Act that extended all of the rights of registered parties, not just those considered by the Supreme Court, to parties that ran at least one candidate in an election. It introduced a number of safeguards respecting the registration of parties to address potential abuses of that extension. And it made those amendments subject to a two-year sunset period, at the end of which those amendments would automatically cease to have any effect. This is the situation we now find ourselves in.

That sunset provision was to provide a period of time over which the effects of Bill C-3 could be observed and considered, and to create a practical requirement for Parliament to return to the issue within two years. That sunset period expires on midnight, May 15, 2006 — very soon — two years after Bill C-3 came into effect. At that time all of the amendments made by the bill will cease to have any effect. If this is permitted to happen, it will result in potentially serious problems for the operation of the act.

[English]

Technically, Bill C-3 either added new provisions to the Canada Elections Act or it removed existing provisions of the act and replaced them with new provisions. When those Bill C-3 provisions are repealed by the expiry of the sunset period, the act will not return to its pre-Bill C-3 state. It will instead continue, but with holes left wherever a Bill C-3 provision had previously existed. Those holes will appear in a number of important aspects of the act and will, in my view, have serious consequences. To name only some of the more glaring ones: The Chief Electoral Officer will no longer be able to either register or deregister a party on the basis of the number of candidates run in an election. This means that the ranks or numbers of the registered parties will essentially be frozen as of May 15, 2006.

Other provisions in the act that allow for the deregistration of parties for failing to comply with a reporting obligation, for example, will continue to exist, but there will be no authority to register a party that is not already registered or to deregister a party that runs no candidate in a general election.

Registered parties will continue to have the right to issue tax receipts even if they fail to run candidates in a general election.

Parties will be able to continue to apply for eligible party status, the first stage of the process to secure registered party status, but they will not have to provide proof of party members in order to secure that status.

In the event of an election, all eligible parties will have their names on the ballot for the candidates they run but will not get the other economic or operational benefits currently reserved for “registered parties.”

The definition of “political party” will disappear from the act and, among other things, the Commissioner of Canada Elections will lose the authority to initiate deregistration of a group that no longer operates as a political party.

principaux. Il est venu introduire une modification globale faisant en sorte que la Loi électorale du Canada accorde tous les droits conférés aux partis enregistrés, et non pas seulement ceux examinés par la Cour suprême à tout parti, qui présente au moins un candidat à une élection. Il a aussi mis en place une série de mesures visant à prévenir les abus possibles à l'égard de l'enregistrement des partis et, en dernier lieu, il a soumis ces modifications à une période de temporisation de deux ans après laquelle elles cesseraient automatiquement de s'appliquer. C'est le cas auquel on fait face présentement.

La disposition de temporisation visait à accorder un délai pour observer les effets du projet de loi C-3 et fixer une exigence réaliste obligeant le Parlement à réexaminer cette question dans les deux ans suivants. Cette période de temporisation prend fin le 15 mai 2006 — c'est imminent —, à minuit, deux ans après l'entrée en vigueur du projet de loi C-3. À ce moment, toute modification apportée par le projet de loi C-3 cessera de s'appliquer. Si la procédure normale suit son cours, l'exécution de la loi pourrait devenir très problématique.

[Traduction]

En fait, le projet de loi C-3 a ajouté de nouvelles dispositions à la Loi électorale du Canada ou supprimé certaines dispositions pour les remplacer par de nouvelles. Les dispositions du projet de loi C-3 seront abrogées avec la fin de la période de temporisation, mais la loi ne retrouvera pas la même forme qu'elle avait avant l'adoption du projet de loi. En effet, toutes les dispositions disparues y laisseront des trous. Ces trous toucheront un nombre considérable d'aspects de la loi et entraîneront de graves conséquences. Par exemple, pour n'en nommer que quelques-unes, le directeur général des Élections ne sera plus en mesure d'enregistrer ou de radier un parti en fonction du nombre de candidats présentés à une élection. Cela signifie que la liste des partis enregistrés sera figée à compter du 15 mai prochain.

D'autres dispositions de la loi, qui prévoient la radiation de partis pour ne pas s'être conformés à l'obligation de déclaration, par exemple, continueront de s'appliquer. Mais aucun pouvoir ne permettra d'enregistrer ou de radier un parti qui ne présente pas de candidat à une élection générale.

Les partis enregistrés conserveront le droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt, même s'ils ne présentent aucun candidat à une élection générale.

Ils pourront continuer de demander le statut de parti admissible, la première étape à franchir pour obtenir le statut de parti enregistré, mais ils ne seront pas tenus de prouver que leur parti compte des membres pour obtenir ce statut.

Lors d'une élection, le nom de tout parti admissible apparaîtra sur le bulletin de vote, à côté du nom du candidat qu'il présente, mais ce parti ne pourra profiter des avantages économiques ou opérationnels réservés aux « partis enregistrés » à l'heure actuelle.

La définition de « parti politique » disparaîtra de la loi et, entre autres, le commissaire aux élections fédérales n'aura plus le pouvoir de procéder à la radiation de groupes qui ne forment plus de partis politiques.

Bill C-3 also introduced a few non-registration changes to the Canada Elections Act that will also disappear at the end of the sunset period, such as the prohibition against soliciting or accepting contributions on the understanding that one will give all or part of that contribution to a non-party entity.

Therefore, it is important that corrective action be taken respecting the sunset provision in Bill C-3 on or before May 15. Bill C-4 addresses these potential problems by repealing the sunset provision of the earlier Bill C-3 and replacing it with a direction that the responsible Parliamentary committees of both chambers will undertake a comprehensive review of the amendments made by Bill C-3 and submit a report to their Houses containing their recommendations.

I will, of course, be happy to appear before this committee or any other committee of the House or Senate to address that issue, and, Madam Chairman, to answer any questions the committee may have, as will Madame Davidson.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Kingsley. Are there any questions?

[Translation]

Senator Joyal: Welcome, Mr. Kingsley. In the second bullet on page 2, you identify the objectives of the sunset clause in Bill C-3. You are saying that the sunset clause was to provide a period of time over which the effects of Bill C-3 could be observed. It is also a realistic requirement by which Parliament must reconsider this matter. In other words, a period of time in which to observe the effects of Bill C-3.

Bill C-3 was passed in 2004. It is now 2006, two years later. The provisions of Bill C-3 were enforced during the last election campaign. The election was three months ago. Based on your experience during the last election campaign, what are the effects of Bill C-3? If our committee was responsible for reviewing the provisions of Bill C-3 and you were to appear before us today, what would you say were the effects of Bill C-3?

Mr. Kingsley: In practical terms, it has enabled a half-dozen parties to maintain their status as a registered political party running fewer than 50 candidates.

Senator Joyal: Could you name those parties for us?

Mr. Kingsley: Yes, I can.

[English]

The Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, The Western Block Party, The First People's National Party of Canada, The Libertarian Party of Canada, the Communist Party of Canada, the Marijuana Party, the Progressive Canadian Party, the Canadian Action Party and the Christian Heritage Party.

Les quelques changements que le projet de loi C-3 a apporté à la Loi électorale du Canada quant au non-enregistrement disparaîtront également avec la fin de la période de temporarisation — notamment l'interdiction de solliciter ou d'accepter des contributions en échange du versement d'une partie ou de la totalité de ces contributions à un tiers.

Il est donc important d'adopter des mesures pour pallier la disposition de temporarisation du projet de loi C-13, et ce, au plus tard le 15 mai prochain. Le projet de loi C-4 règle les problèmes précités en annulant la fin de la période de temporarisation prévue dans le projet de loi C-3 et en la remplaçant par de nouvelles prescriptions selon lesquelles les comités parlementaires compétents entreprendront un examen exhaustif des modifications apportées par le projet de loi C-3 et présenteront un rapport de recommandations à leur chambre respective à cet égard.

Je serai bien sûr heureux de témoigner devant votre comité ou tout autre comité de la Chambre ou du Sénat sur ce sujet et, madame la présidente, je serai heureux de répondre aux questions des membres du comité, tout comme Mme Davidson.

La vice-présidente : Merci, monsieur Kingsley. Y a-t-il des questions?

[Français]

Le sénateur Joyal : Bienvenue, monsieur Kingsley. Au deuxième point de la page 2, vous exprimez quels étaient les objectifs de l'article de temporisation qui était contenu dans le projet de loi C-3. Vous dites que la disposition de temporisation visait à accorder un délai pour observer les effets du projet de loi C-3. C'est aussi une exigence réaliste obligeant le Parlement à réexaminer cette question. Donc un délai pour observer les effets du projet de loi C-3.

Le projet de loi C-3 a été adopté en 2004. Nous sommes en 2006, deux ans plus tard. Les dispositions du projet de loi C-3 ont été appliquées lors de la dernière campagne électorale. Les élections ont eu lieu il y a déjà trois mois. Selon votre expérience de la dernière campagne électorale, quels sont les effets du projet de loi C-3? En supposant que ce soit notre comité qui ait la responsabilité de réviser les dispositions du projet de loi C-3 et que vous comparassiez devant nous aujourd'hui, que proposeriez-vous comme réflexion sur les effets du projet de loi C-3?

M. Kingsley : Sur le plan pratique, cela a permis à une demi-douzaine de partis de maintenir leur statut de parti enregistré en ayant moins de 50 candidatures sous leur chapiteau.

Le sénateur Joyal : Est-ce que vous pouvez nous les nommer?

M. Kingsley : Oui, je peux vous les nommer.

[Traduction]

The Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, le Western Block Party, le First People's National Party of Canada, le Parti libertarien du Canada, le Parti communiste du Canada, le Parti marijuana, le Parti progressiste canadien, le Parti Action canadienne et le Parti de l'héritage chrétien du Canada.

[Translation]

Senator Joyal: So, you are saying that the first effect was to enable the registration of political parties running fewer than 50 candidates.

Mr. Kingsley: Or to maintain their status as a registered political party, such as the Christian Heritage Party. In my opinion the interests of democracy in Canada were well served because the candidates running for these parties had the right to put the abbreviated version of their party's name under their candidate name.

Senator Joyal: Did you note other effects of Bill C-3 during the last election? What were they?

Mr. Kingsley: For all intents and purposes, with the requests of new parties, there have not been any effects. The new parties seem to have adapted relatively easily to the requirement to obtain 250 signatures, providing the names of party officers and certifying that their goal was to pursue political interests as required by law. I have not noted any problems. It has not taken any more time to register them than when they had to obtain 100 signatures. We checked this. I am a little surprised, but nevertheless we have not seen any such effects.

There is an effect that we have been unable to assess to date — we will be able to do so in 2007. I am talking about parties that were already registered when Bill C-3 came into force and who will have to resubmit 250 signatures. I cannot say whether parties will run into particular problems.

Senator Joyal: So there have not been any complaints or investigations requiring a follow-up under Bill C-3?

Mr. Kingsley: No complaints have been filed or investigations requested by people outside the process.

Senator Joyal: You have not conducted any investigations? You never came to the conclusion that any of these smaller parties were unable to comply with the provisions in the act with regard to issuing tax receipts or any of the other provisions that apply to parties?

Mr. Kingsley: No, no complaints, no investigations. However, I can tell you — and this has nothing to do with the scope of Bill C-3 — that applicants, in other words any group applying, are investigated by the commissioner with regard to the possibility of fraudulent signatures. Since you used the word “investigation,” it is my duty to give you an honest answer. The word “investigation” is the one used by the commissioner.

Senator Joyal: Exactly. I used it in its legal sense, in other words in the sense that the act grants you the authority to conduct investigations in the event of an allegation that a registered party was unable to meet the objectives or requirements under the act. I am using the word “investigation” in its legal sense with regard to Bill C-3.

Mr. Kingsley: Based on that definition, there is nothing to report. The group being audited or investigated by the commissioner was never registered as a political party. Certain

[Français]

Le sénateur Joyal : Donc, vous dites que le premier effet a été de permettre l'enregistrement de partis politiques qui avaient moins de 50 candidats.

M. Kingsley : Ou de maintenir le statut de parti enregistré, ce que le Parti de l'Héritage Chrétien avait déjà. À mon sens, cela a bien servi les intérêts de la démocratie au Canada parce que les candidats et les candidates qui se présentaient sous l'égide de ces partis avaient le droit de faire inscrire le nom du parti sous la forme abrégée sous leur nom de candidat.

Le sénateur Joyal : Avez-vous constatés d'autres effets du projet de loi C-3 lors de la dernière élection? Quels sont-ils?

M. Kingsley : À toutes fins pratiques, avec les demandes des nouveaux partis, il n'y a pas eu d'effets. Les nouveaux partis ont semblé s'accommoder relativement bien de l'exigence de 250 signatures, de fournir les noms des officiers du parti et d'attester que leur objectif était de poursuivre un intérêt politique tel que la loi l'exige. Je n'ai constaté aucune difficulté. Cela n'aurait pas pris plus de temps pour les inscrire que si c'était 100 signatures. On a vérifié cela. Je suis un peu surpris, mais quand même, il n'y a pas d'effets comme tels.

Il reste un effet qu'on n'a pas pu juger jusqu'à maintenant — on pourra le faire en 2007. Il concerne les partis qui étaient déjà inscrits quand le projet de loi C-3 est devenu loi et qui devront soumettre à nouveau 250 signatures. Là, je ne peux pas vous dire si des partis se buteront à certains problèmes.

Le sénateur Joyal : Donc il n'y a pas eu de plaintes ou d'enquêtes demandées sous l'empire du projet de loi C-3?

M. Kingsley : Aucune plainte ou aucune enquête n'a été formulée par des gens de l'extérieur à propos du processus.

Le sénateur Joyal : Vous-même, vous n'avez pas fait d'enquête? Vous n'en êtes jamais venu à la conclusion que l'un ou l'autre de ces petits partis aurait pu ne pas respecter les dispositions de la loi sur l'émission des reçus d'impôt ou sur les autres dispositions qui s'appliquent aux partis?

M. Kingsley : Non, aucune plainte, aucune enquête. Cependant, je peux vous dire — ce qui n'a rien à voir avec la portée du projet de loi C-3 — qu'un demandeur, donc un groupe qui a fait une demande, fait l'objet d'une enquête par le commissaire concernant la possibilité de fraude pour les signatures. Puisque que vous vous êtes servi du mot « enquête », je suis obligé de vous répondre honnêtement. Le mot « enquête » est celui qui est opérationnel pour le commissaire.

Le sénateur Joyal : Exactement. Je l'ai utilisé dans le sens de la loi, c'est-à-dire là où la loi vous reconnaît une responsabilité de mener des enquêtes lorsqu'il y a une allégation que l'un des partis enregistrés a pu ne pas satisfaire aux objectifs ou aux prescriptions de la loi. Je prends le terme « enquête » dans son sens statutaire par rapport au projet de loi C-3.

M. Kingsley : Dans ce sens-là, il n'y a rien eu de la sorte. Le groupe qui fait l'objet d'une vérification ou d'une enquête par le commissaire n'a jamais été accepté comme parti politique. Dans

facts were brought to our attention and needed consideration by the commissioner with regard to that group's initial application. This has nothing to do with Bill C-3. The same thing would have occurred under the previous legislation since it required 100 signatures. Whether 100 signatures or 250 signatures are required, fraud can occur.

Senator Joyal: As you know, this is the first time that "political party" has been defined. I remember quite well, when you appeared with your assistant, how we came up with a definition of the concept of political party and the requirements that individuals wanting to be called a party had to fulfil. Have you heard representations to the effect that this definition or these requirements — set out in the definition of political party — have been too onerous or limit the recognition of parties?

Mr. Kingsley: No, we have received no such representations. It has been easy for me to accept the statements provided to me by parties wanting to register and obtain the status of eligible party.

Senator Joyal: With regard to the benefits granted in the current context under the political party financing legislation, have you heard any representations that these provisions might have disadvantaged the smaller parties?

Mr. Kingsley: No, none. The only thing, and everyone knows this, is the representation disputing the constitutionality of the two and five per cent thresholds. Obviously, I will not be able to speak to this today because this matter is before the courts, but this is the only thing that, to my knowledge, has taken a legal turn. I have heard no presentations on this matter.

Senator Joyal: Could you tell us what is happening with this case, which is important in terms of election legislation, not only for the smaller parties but for all the other political parties?

Mr. Kingsley: The Office of the Chief Electoral Officer is not involved.

Senator Joyal: You are not involved?

Mr. Kingsley: No, however we are trying to follow this matter as much as possible. I cannot tell you anything more than you already have learned from the newspapers. Nor do I know when this will be heard. Obviously we are following this extremely closely.

Senator Joyal: With regard to the other aspects of Bill C-3 that you commented on, in other words observing the effects of Bill C-3, is there anything else that strikes you in this legislation in particular the provisions with regard to the Income Tax Act?

Mr. Kingsley: I have not noticed anything that I could draw to the attention of the committee; and I would have the responsibility to do so. As I said earlier, it is almost surprising.

sa demande initiale, il y a eu des faits qui ont été portés à notre attention et qui méritaient une considération par le commissaire. Cela n'a rien à voir avec le projet de loi C-3. La même chose se serait produite avec l'ancienne loi puisqu'elle exigeait 100 signatures. La fraude de signatures a lieu avec 100 signatures ou avec 250 signatures.

Le sénateur Joyal : Comme vous le savez, c'était la première fois qu'on adoptait une définition de « parti politique ». Je me souviens parfaitement, lorsque vous avez comparu avec vos adjoints, comment on en était arrivé à une définition du concept de parti politique et des obligations que devaient satisfaire les personnes qui se présentaient comme un parti. Avez-vous eu des représentations selon lesquelles cette définition ou ces obligations — que l'on recoupait à l'intérieur de la définition de parti politique — étaient trop onéreuses ou avaient tendance à limiter la reconnaissance des partis?

M. Kingsley : Non, aucune représentation n'a été soumise. J'ai facilement accepté les énoncés qui ont été déposés devant moi par les partis qui voulaient s'inscrire et obtenir le statut de parti éligible.

Le sénateur Joyal : Sur le plan des bénéfices que la Loi sur le financement des partis politiques reconnaît dans le contexte actuel, est-ce qu'il y a eu des représentations selon lesquelles ces dispositions-là pouvaient désavantager les petits partis?

M. Kingsley : Non, il n'y en a eu aucune. La seule chose que nous connaissons tous, c'est celle qui conteste la constitutionnalité des seuils de deux et cinq p. 100. Évidemment, je ne pourrai pas me prononcer aujourd'hui puisque cela est devant la cour, mais c'est la seule chose que je connaisse qui ait une forme légale. Aucune présentation ne m'a été faite à ce sujet.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous informer de la progression de cette cause qui est quand même importante au terme de la loi électorale, non seulement pour les petits partis, mais pour tous les autres partis politiques?

M. Kingsley : Le Bureau du directeur général des élections n'est pas en cause.

Le sénateur Joyal : Vous n'êtes pas mis en cause?

M. Kingsley : Non, alors on tente de suivre cela aussi bien que possible. Je n'ai rien de plus à vous dire que vous ne savez pas déjà par les journaux. Je ne sais pas quand cela va être entendu. Évidemment, on va suivre cela de très près.

Le sénateur Joyal : Au niveau des autres aspects du projet de loi C-3 qui font l'objet de votre commentaire, c'est-à-dire l'observation des effets du projet de loi C-3, est-ce qu'il y a d'autres aspects de la loi qui vous ont frappé, en particulier les dispositions relatives à la Loi de l'impôt sur le revenu?

M. Kingsley : Je n'ai constaté rien que je pourrais porter à l'attention du comité; ce qui serait ma responsabilité. Je l'ai dit tantôt, c'est presque un élément de surprise.

Senator Joyal: So if you were asked today to appear in accordance with the mandate that Bill C-4 grants the standing senate committee — as the bill states — that normally considers electoral matters, you would simply suggest that we renew the statutory provisions as they currently exist?

Mr. Kingsley: Bill C-4 in other words? I do not think I understand your question.

Senator Joyal: Under Bill C-4 the Senate committee that normally considers electoral matters shall undertake a review of the amendments made by this act, in other words Bill C-3. The other legislation must be considered.

So if you were to appear before us today under those terms of reference, which Parliament will eventually give the Senate committee, you would conclude that it is simply a matter of renewing, unamended, the provisions in Bill C-3?

Mr. Kingsley: To date, that would be my conclusion.

Senator Joyal: So we would not be called upon to conduct more in-depth reviews with regard to the relevancy and timing of the solution put forward in this legislation in order to satisfy the Supreme Court decision in the *Figueroa* case.

Mr. Kingsley: If this matter were before you today that is what I would tell you. However in 2007, we will be able to see what happens when established parties, meaning registered political parties, renew and will have to submit 250 signatures. At that point if there are any problems, I will tell you about them. However I do not think that we expect there will be.

Senator Joyal: So what you are saying is that over the next two years you will complete the cycle of requirements that political parties must fulfil in order to register, and then based on that experience you will be able to draw conclusions to confirm or reverse what you are telling us today?

Mr. Kingsley: That is correct, senator.

[English]

The Deputy Chairman: It will be an interesting committee that looks at this.

I have a short question for Mr. Kingsley. What particular issues would you want a Senate committee to look at, to analyze, during this proposed review?

Mr. Kingsley: I had not anticipated that question, obviously. The short questions are always the most dangerous, I find.

Off the top of my head, you may wish to ask me questions about the discretion, was it difficult to apply the discretion of the role of the Chief Electoral Officer in determining if it is a genuine political party; if there were any kinds of problems with the parties reporting. I have answered that question thus far, but at that time you may wish to look at that. Obviously, what we have just discussed; what happened when you renewed the parties, did any of them experience major difficulties. How

Le sénateur Joyal : Donc si vous étiez aujourd'hui appelé à comparaître selon le mandat que le projet de loi C-4 octroie au comité du Sénat chargé — comme dit le texte de la loi — des questions électorales, vous nous suggériez tout simplement de reconduire telles quelles les dispositions de la loi?

M. Kingsley : Le projet de loi C-4 en d'autres mots? J'ai mal compris votre question.

Le sénateur Joyal : Le projet de loi C-4 charge le comité du Sénat qui est responsable des questions électorales d'examiner les modifications apportées à la présente loi, c'est-à-dire au projet de loi C-3. Il faut remonter à l'autre loi.

Alors si vous comparaisiez devant nous aujourd'hui sur ce mandat, dont le Parlement va éventuellement donner au comité du Sénat, vous concluriez qu'il y a tout simplement lieu de reconduire les dispositions du projet de loi C-3 inchangées?

M. Kingsley : À ce jour, ce serait ma conclusion.

Le sénateur Joyal : Il n'y aurait donc pas d'autres examens plus poussés que nous devrions faire sur la pertinence et l'à propos de la solution qui avait été mise de l'avant dans cette loi pour faire droit à la décision de la Cour suprême dans la cause *Figueroa*.

M. Kingsley : Si vous deviez considérer la chose aujourd'hui, c'est ce que je vous dirais. Nous aurons toutefois l'avantage, en 2007, de voir comment se fait le renouvellement des partis établis, tous ceux qui auront été des partis enregistrés, et le fait qu'ils devront déposer 250 signatures. À partir de ce moment, si des difficultés se posaient, je vous en ferais part. Toutefois, je ne crois pas que l'on en prévoit.

Le sénateur Joyal : Ce que vous nous dites, c'est que les deux prochaines années vous permettront de passer à travers le cycle des obligations que les partis politiques doivent satisfaire eu égard à l'enregistrement et que, sur cette base, sur l'expérience que vous aurez, vous pourrez tirer des conclusions qui viendraient confirmer ou infirmer celles que vous nous présentez aujourd'hui?

M. Kingsley : Exactement, sénateur.

[Traduction]

La vice-présidente : Les délibérations du comité qui se penchera là-dessus seront intéressantes.

J'ai une petite question pour vous, monsieur Kingsley. Sur quelles questions aimeriez-vous qu'un comité du Sénat se penche aux fins d'analyse pendant cette étude?

M. Kingsley : Je n'avais évidemment pas anticipé cette question et les « brèves questions » sont toujours les plus dangereuses, à mon avis.

Au pied levé, je vous suggérerais de vous intéresser au pouvoir discrétionnaire, à la difficulté que représente l'exercice du pouvoir discrétionnaire du directeur général des élections quand il faut déterminer si un groupe est un véritable parti politique. Vous voudrez peut-être aussi savoir s'il y a eu des problèmes au chapitre des rapports des partis. J'ai répondu à la question jusqu'ici, mais vous voudrez peut-être l'examiner en détail pendant cette étude. Bien sûr, il y a aussi ce dont nous venons de discuter, à savoir ce

appropriate is 250 signatures as opposed to another number. Off the top of my head, Madam Chairman, that is the best I can manage today.

Senator Joyal: Would you share with us any reflection you may have in relation to your role as Chief Electoral Officer on the way the last election was run? Or is it too soon since the last election?

Mr. Kingsley: Nothing to do with Bill C-3.

Senator Joyal: No, general comments. We have the opportunity to have you with us here today.

Mr. Kingsley: The last general election, from the perspective of the Chief Electoral Officer, was the best that I have experienced in my more than 16 years in the job. In terms of complaints, because I cannot count the letters of congratulations — not because there are too many, that is not the issue — it seems, and this is a rough estimate, that we are running at about half what we traditionally get from Canadians; sometimes from electoral workers as well, from candidates. We are running at about half, which is an indication.

We always canvass MPs afterwards to obtain their feedback, and other candidates as well, but of what they do freely — of their own volition, in other words — which has a certain import to them, something negative that they experienced, we are running at about half, generally, in terms of complaints.

The Deputy Chairman: That is pretty good.

Mr. Kingsley: In terms of my level of satisfaction as the Chief Electoral Officer, this is the election about which I felt the best.

Senator Baker: Have you examined the indicia that you have mentioned as to whether or not you enjoyed the election or the numbers of complaints and so on, have you looked at it from the perspective of when an election is held? For example, if an election is held in the middle of the winter, you would have fewer problems referred to you than if it were held in the summer, or spring or fall? Could the weather have something to do with it? Could the time of the year? Could it have nothing at all to do with it?

Mr. Kingsley: It could well. You are asking me for a theoretical answer to a theoretical question. It could be attributed to anything at all. What I am satisfied with is the performance. What I have seen come out of it are indicators: the number of problems we had to handle, how we were able to reach out; the fact that the percentage of Canadians who turned out increased by 4 per cent, from 60.9 to 64.7, despite the fact that it was a winter election; the fact that our outreach activities for snowbirds were eminently successful; the fact that Canadians responded to the invitation to attend advance polls, for example, to take advantage of the special ballot; the fact that the numbers of polling day registrants did not increase from the previous election. They were reduced from the 1 million that they were at in 2000 and were maintained at around 750,000, as in 2004. To me these are indices about the list and other things — the fact that we were able to take into

qui s'est passée quand on a renouvelé les partis et certains d'entre eux ont connu des difficultés. Il faudrait aussi se demander s'il suffit d'exiger 250 signatures. Au pied levé, madame la présidente, ce sont les seuls sujets que je peux vous suggérer aujourd'hui.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous nous faire part de vos réflexions à titre de directeur général des élections sur la façon dont s'est déroulée la dernière campagne électorale? Ou peut-être est-ce encore trop tôt?

M. Kingsley : Cela n'a rien à voir avec le projet de loi C-3.

Le sénateur Joyal : Non, j'aimerais avoir vos observations générales, puisque nous avons la chance de vous accueillir aujourd'hui.

M. Kingsley : La dernière élection générale a été la meilleure que j'ai connue depuis que j'ai accédé à mon poste actuel, il y a plus de 16 ans. En me fondant sur les plaintes, parce que je ne peux compter les lettres de félicitations — non pas parce qu'elles sont trop nombreuses, mais là n'est pas la question — d'après une estimation très approximative, nous avons reçu environ la moitié des plaintes que nous recevons habituellement de la part des Canadiens, ainsi que des travailleurs d'élection et des candidats. Nous en avons reçu à peu près moins de la moitié, ce qui est un indice.

Nous sollicitons toujours les remarques des députés et des autres candidats après une élection pour connaître leur point de vue, mais nous avons reçu environ moins de la moitié des plaintes parmi toutes les observations qu'ils nous font de leur propre initiative.

La vice-présidente : C'est pas mal.

M. Kingsley : Je peux vous dire que c'est l'élection dont je suis le plus satisfait à titre de directeur général des Élections.

Le sénateur Baker : Avez-vous examiné les indices que vous avez signalés, soit les observations ou les plaintes que vous avez reçues, du point de vue de la date à laquelle une élection se tient? Par exemple, si l'élection a lieu en plein hiver, vous fait-on mention de moins de problèmes que si elle avait lieu l'été, au printemps ou à l'automne? Le temps qu'il fait est-il un facteur? La période de l'année est-elle un facteur? Ces choses-là peuvent-elles avoir une incidence?

M. Kingsley : C'est possible. Vous me demandez une réponse théorique à une question théorique. Tous ces facteurs peuvent jouer. Moi, je suis satisfait du rendement que nous avons donné. Je me fonde sur certains indices : le nombre de problèmes que nous avons eu à régler; ce que nous avons pu faire pour apporter notre aide; le fait que le pourcentage de Canadiens qui sont allés voter a augmenté de 4 p. 100, passant de 60,9 à 64,7 p. 100 en dépit du fait qu'on était en hiver; le fait que nos activités de sensibilisation des retraités qui passent l'hiver dans le sud ont connu énormément de succès; le fait que les Canadiens ont profité en plus grand nombre qu'auparavant la possibilité de voter par anticipation ou de voter par bulletin spécial et le fait que les électeurs qui se sont inscrits le jour même du scrutin n'a pas augmenté par rapport à l'élection précédente. En l'an 2000, il y en avait un million et ce chiffre avait baissé autour de 750 000 à la

account the comments we had received on the previous election because of redistribution and the fact that certain polling places, especially advance polls, were not situated in advantageous locations in the view of some candidates. We were able to adjust for that for the 2006 election. There was sufficient time to allow for that.

All of these things, to me, are indicators of what I call a good election from the management perspective.

Senator Baker: Would you predict that it will keep getting better, to the point where you will not need any supervision at all down the road?

When things are going really well, the first thing you ask yourself is why. Then, when you give an answer now as to why, we can ask you the same question the next election and compare your answers.

Mr. Kingsley: I can tell you that I am looking forward to an even better election next time in light of the things that we will have learned and be able to improve further, because that is the nature of the beast.

In terms of eventually doing away with the job, I do not have that much longer to go, so it is not a major concern personally, but it is like saying to a chain store like Canadian Tire, "Your sales have increased, everything has increased, so what do you need head office for? Your profits are better than ever, so you do not need the president any more." It does not cut it in the private sector and it does not cut it with me.

Senator Baker: I must admit, after the number of elections I have been involved in, that you have fine-tuned things in your office. I do not see the complaints. I suppose it was a new act years ago, and there are growing pains, but certainly, generally speaking, it was a good atmosphere in relation to your office and the exceptional operation of it. Perhaps you are right. You might be doing yourself out of a job.

Mr. Kingsley: I appreciate that. Even with that, we have launched a major review of the functioning of the register, and we have written to you about that. We did that before the election was called, not anticipating that it would be called at precisely the time that it was. We held that in abeyance and had the team survey how the list was functioning.

We will resume that activity so that we can improve it further. I mentioned to you privately, senator, that we need the input of parliamentarians on a regular and cyclical basis, not just at review time. That list is absolutely essential, and it has to perform in a way that is acceptable to the candidates and to the parties. I think we have an acceptable product, but I want it to be significantly improved.

Senator Cochrane: Mr. Kingsley, of that 64.7 per cent of voters who turned out, do you have a percentage of young voters?

dernière élection, comme en 2004. Pour moi, ce sont là des indices sur la liste et d'autres choses — en fait nous avons pu tenir compte des observations que nous avons reçues par suite du redécoupage de la carte électorale sur l'emplacement peu avantageux, selon certains candidats, des bureaux de vote par anticipation. Nous avons fait des rajustements lors de l'élection de 2006. Nous avons eu suffisamment de temps pour le faire.

Tout cela me porte à dire que, du point de vue des gestionnaires, cela a été une bonne élection.

Le sénateur Baker : Iriez-vous jusqu'à prédire que les choses ne feront que s'améliorer et qu'un jour, aucune supervision ne sera plus nécessaire?

Quand les choses vont bien, on doit toujours se demander d'abord comment cela se fait. Vous avez répondu à cette question; après la prochaine élection, nous vous poserons la même question et comparerons vos réponses.

M. Kingsley : Je peux vous dire que je m'attends à une élection encore meilleure la prochaine fois à la lumière des leçons que nous avons tirées et des améliorations que nous serons en mesure d'apporter.

Pour ce qui est de supprimer toute supervision, pour ma part, j'arrive à la fin de mon mandat et cela ne m'inquiète pas trop. Mais ce serait un peu comme aller chez Canadian Tire et demander pourquoi cette chaîne a encore un siège social et un président puisque les ventes et profits ne cessent d'augmenter. Ce genre de choses ne se fait pas dans le secteur privé et je ne peux l'envisager dans mon domaine non plus.

Le sénateur Baker : Je dois reconnaître que j'ai vu bien des élections et que vous avez amélioré bien des choses à Élections Canada. Je vois mal de quoi on se plaint. Une nouvelle loi a été adoptée il y a quelques années et cela a dû causer des difficultés d'adaptation, mais en général, l'atmosphère est très bonne à votre bureau et tout y fonctionne de façon exceptionnelle. Peut-être avez-vous raison : vous faites si bien votre travail qu'on aura bientôt plus besoin de vous.

M. Kingsley : Je vous remercie. Néanmoins, nous avons annoncé un examen important du fonctionnement du registre, et nous vous avons déjà écrit à ce propos. Nous l'avons fait avant le déclenchement des élections, sans avoir prévu le moment exact où les élections seraient déclenchées. Nous avons donc attendu un peu et nous avons demandé à notre équipe d'examiner comment fonctionnait la liste.

Nous allons reprendre cet examen afin d'améliorer davantage la liste. Je vous ai déjà dit en privé, sénateur, qu'il nous faut l'apport des parlementaires de façon régulière et cyclique, pas seulement au moment de faire des examens. La liste est absolument essentielle, et elle doit donner des résultats qui sont acceptables aux candidats et aux partis. Je pense qu'elle est acceptable, mais je tiens à l'améliorer considérablement.

Le sénateur Cochrane : Monsieur Kingsley, sur les 64,7 p. 100 des Canadiens qui ont voté, connaissez-vous le pourcentage des jeunes?

Mr. Kingsley: We are working on that right now, Senator Cochrane. The expression I use is that we are “opening the boxes,” but obviously that is not the case, as the boxes are gone. We are looking at the list of electors and doing a sampling. At the last election — because we decided we should follow this on a regular basis — we were able to establish that it was around 37 per cent for new youth electors.

Senator Cochrane: That is up from what?

Mr. Kingsley: This was in 2004, and that was up from an estimate of approximately 25 per cent. That was another form of projection, and it is difficult to compare the two. Academics will tell us to stay away from that. However, this time we will be able to see how it compares to the 37 per cent.

I have expressed the view to the media, in Ottawa particularly, that youth had something to do with that increase, in that they turned out in greater numbers. I attributed a lot of the credit for that to the media themselves, because I thought that they did an exceptional job of engaging youth right from the start. On every media you turned to, whether it was print or radio or television, there was something relating to the importance of youth. Letting youth know of their importance translated into a greater rate of participation.

Senator Cochrane: It could very well be our education system, too.

Mr. Kingsley: There are a number of other factors, and we are studying those. We are commissioning studies right now to help us determine through qualitative interviews what it is that gets young people to vote. In other words, we will interview young people who voted, and then we will also interview young people who did not vote so that we have an understanding of both. I do not want to have just an understanding of one and then theorize about how to handle it. I think we need both. In the end, it will engage society. There is no doubt about that. It will engage more than the Chief Electoral Officer. I have been pleased with the role that we have played, but the main stimulus will not be Elections Canada, our publicity or things like this. It will be other things. It will be society. It will be political parties. It will be candidates reaching out to them more. It will be media maintaining their interest. It will be the educational system re-emphasizing the history of this country. To just teach civics without history is like an egg without the shell.

Senator Cochrane: I have the feeling that the younger ones want to be involved.

Mr. Kingsley: What comes out of the studies that we have commissioned so far is that there is no tuning out on the part of youth. They are just deflecting their attention to other things where people care about what they do. It is a matter of re-engaging.

M. Kingsley : On travaille à déterminer cela en ce moment, sénateur Cochrane. Je parle « d'ouvrir les boîtes », mais ce n'est pas exact, bien sûr, quand nous n'avons plus les boîtes. On examine la liste d'électeurs et on fait un échantillonnage. Lors des élections précédentes — quand nous avons décidé qu'il fallait suivre cela de façon régulière — nous avons trouvé qu'environ 37 p. 100 des nouveaux jeunes électeurs ont voté.

Le sénateur Cochrane : C'est une augmentation de combien par rapport aux élections précédentes?

M. Kingsley : Je vous parle des élections de 2004, et la fois d'avant la participation des jeunes avait été évaluée à 25 p. 100. Les universitaires nous diront de ne pas trop nous intéresser à cette question. Cependant, cette fois-ci, nous pourrions voir comment le taux de participation se compare aux 37 p. 100 qu'on a eus en 2004.

J'ai déjà dit aux journalistes, à Ottawa surtout, que la participation des jeunes expliquait en partie l'augmentation du taux de participation global, car plus de jeunes sont allés voter. J'ai donné beaucoup de crédit à la presse elle-même, car à mon avis elle avait fait un excellent travail dès le début pour attirer l'attention des jeunes. Dans tous les médias — les journaux, la radio et la télévision — il était question de l'importance des jeunes. Informer les jeunes de leur importance a entraîné un taux de participation plus important.

Le sénateur Cochrane : C'est peut-être grâce aux efforts des écoles aussi.

M. Kingsley : Il y a plusieurs autres facteurs, et nous les examinons en ce moment. Nous sommes en train de commander des études, avec des entrevues, pour déterminer ce qui motive les jeunes à voter. Autrement dit, nous allons interviewer des jeunes qui ont voté et d'autres qui n'ont pas voté, afin de comprendre les deux attitudes. Je ne veux pas comprendre qu'un aspect pour ensuite faire des hypothèses visant à corriger le problème. Je pense qu'il faut parler aux deux groupes. Cela va finir par susciter l'intérêt de la société dans son ensemble. Cela ne fait aucun doute. Ce n'est pas uniquement le directeur général des élections qui va s'intéresser à la question. Je suis satisfait du rôle que nous avons joué, mais ce n'est pas de la publicité que fait Élections Canada que viendra l'incitation principale. Ça viendra d'ailleurs. Ça viendra de la société. Ça viendra des partis politiques. Ça viendra des efforts des candidats pour établir des liens avec les jeunes. Ça viendra grâce à un intérêt soutenu de la part des médias et grâce aux efforts des écoles pour insister à nouveau sur l'histoire du pays. Faire de l'instruction civique sans enseigner l'histoire, c'est comme parler d'un oeuf sans mentionner la coquille.

Le sénateur Cochrane : J'ai l'impression que les jeunes tiennent à participer.

M. Kingsley : Jusqu'ici les études que nous avons commandées démontrent que les jeunes ne se déconnectent pas. Ils s'intéressent simplement à d'autres choses qui font que les gens s'intéressent à eux. Il s'agit d'engager de nouveau un dialogue avec eux.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Kingsley, the *Figueroa* decision seeks to reduce the number of candidates that a registered political party must run in order to be recognized as such. You already listed these parties. Could you tell us the largest and smallest number of candidates that the smaller parties ran in the last election in order to give us an idea of the impact of the *Figueroa* decision on the smaller parties?

Mr. Kingsley: Animal Alliance, one candidate; Western Bloc Party, four candidates; First Peoples National Party of Canada, five candidates; Libertarian Party of Canada, 10 candidates; the Communist Party of Canada, 21 candidates; the Marijuana Party, 23 candidates; the Progressive Canadian Party, 25 candidates; the Democratic Action Party, 35 candidates; and the Christian Heritage Party, 45 candidates. I think I have given them to you in increasing order of magnitude.

Senator Joyal: So between one and 45 candidates.

[English]

In other words, the decision of the Supreme Court is implementable.

The Deputy Chairman: No transcendental meditation?

Mr. Kingsley: They were deregistered several elections ago and did not come back. That is the Natural Law Party.

The Deputy Chairman: Thank you very much, Mr. Kingsley. For those members who have stuck it out, we will be meeting in this room tomorrow at 10:45 a.m. for clause-by-clause consideration of this bill.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, May 4, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-4, to amend an act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Deputy Chairman) in the chair.

[English]

The Deputy Chairman: Honourable senators, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-4?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clause one carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the title carry?

[Français]

Le sénateur Joyal : Monsieur Kingsley, la substance de la décision de *Figueroa* est de réduire le nombre de candidats qu'un parti enregistré doit présenter pour être reconnu comme tel. Vous avez déjà énuméré une liste de partis. Pouvez-vous nous donner le nombre le plus élevé et le moins élevé de candidats que ces petits partis ont présenté aux dernières élections afin de nous donner une idée de l'effet de la décision de *Figueroa* sur ces petits partis?

M. Kingsley : Animal Alliance, un candidat, Western Bloc Party, quatre candidats, First Peoples National Party of Canada, cinq candidats, Libertarian Party of Canada, 10 candidats, le Parti communiste du Canada, 21 candidats, le Parti de la marijuana, 23 candidats, le Parti progressiste canadien, 25 candidats, le Parti de l'action canadienne, 35 candidats, et le Parti de l'héritage chrétien, 45 candidats. Donc, je vous les ai donnés en ordre croissant.

Le sénateur Joyal : Donc, entre un et 45 candidats.

[Traduction]

Autrement dit, il serait possible de mettre en application l'arrêt de la Cour suprême.

La vice-présidente : Pas de méditation transcendante?

M. Kingsley : Le parti n'est plus inscrit depuis plusieurs élections. Il n'a pas fait de nouvelle demande. Il s'agit du Parti de la loi naturelle.

La vice-présidente : Merci beaucoup, monsieur Kingsley. Pour les membres du comité qui sont restés jusqu'à la fin, je vous informe que nous allons nous réunir demain matin à 10 h 45 pour faire l'étude article par article du projet de loi.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 4 mai 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu, se réunit aujourd'hui, à 11 heures, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Lorna Milne (vice-présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La vice-présidente : Honorables sénateurs, vous plaît-il que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-4?

Des voix : Oui.

La vice-présidente : L'étude du titre est-elle réservée?

Des voix : Oui.

La vice-présidente : L'article 1 est-il adopté?

Des voix : Oui.

La vice-présidente : Le titre est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that I report the bill to the Senate without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: I will report the bill to the Senate this afternoon without amendment. Thank you for a very short meeting.

The committee adjourned.

Des voix : Oui.

La vice-présidente : Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : Oui.

La vice-présidente : Acceptez-vous que je fasse rapport au Sénat du projet de loi non modifié?

Des voix : Oui.

La vice-présidente : Je présenterai donc le projet de loi non modifié au Sénat cet après-midi. Merci d'avoir participé à cette brève séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Wednesday, May 3, 2006

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform

WITNESSES

Wednesday, May 3, 2006

Privy Council Office:

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning;

David Anderson, Senior Policy Advisor, Democratic Renewal Secretariat.

Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel.

COMPARAÎT

Le mercredi 3 mai 2006

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et ministre de la réforme démocratique

TÉMOINS

Le mercredi 3 mai 2006

Bureau du Conseil privé:

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire;

David Anderson, conseiller principal en politiques, Secrétariat du nouveau gouvernement.

Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Wednesday, May 17, 2006 (in camera)
Wednesday, June 7, 2006
Thursday, June 8, 2006
Thursday, June 15, 2006

Issue No. 2

Consideration of draft agenda

and

First, second and third (final) meetings on:

Bill S-202, An Act to repeal legislation that has not come
into force within ten years of receiving royal assent

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-202)

WITNESSES:

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mercredi 17 mai 2006 (à huis clos)
Le mercredi 7 juin 2006
Le jeudi 8 juin 2006
Le jeudi 15 juin 2006

Fascicule n° 2

L'étude d'un projet d'ordre du jour

et

Première, deuxième et
troisième (dernière) réunions concernant :

Le projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois
non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction

Y COMPRIS :
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi S-202)

TÉMOINS :

(See back cover)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Bryden	(or Comeau)
Cools	Nolin
Furey	Ringuette
* Hays,	Rivest
(or Fraser)	Robichaud, P.C.
Gill	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

Substitution pending for the Honourable Senator Furey (May 8, 2006).

The name of the Honourable Senator Zimmer added (May 9, 2006).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (May 16, 2006).

The name of the Honourable Senator Andreychuk substituted for that of the Honourable Senator Stratton (May 18, 2006).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Milne (June 6, 2006).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Cowan (June 7, 2006).

The name of the Honourable Senator Cowan substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C., (June 8, 2006).

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Cowan (June 8, 2006).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Milne (June 13, 2006).

The name of the Honourable Senator Gill substituted for that of the Honourable Senator Joyal, P.C., (June 15, 2006).

(Voir à l'endos)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Bryden	(ou Comeau)
Cools	Nolin
Furey	Ringuette
* Hays,	Rivest
(ou Fraser)	Robichaud, C.P.
Gill	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Furey (le 8 mai 2006).

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est ajouté (le 9 mai 2006).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (le 16 mai 2006).

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (le 18 mai 2006).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (le 6 juin 2006).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (le 7 juin 2006).

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (le 8 juin 2006).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Cowan (le 8 juin 2006).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (le 13 juin 2006).

Le nom de l'honorable sénateur Gill est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal, C.P. (le 15 juin 2006).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, May 31, 2006.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Banks, seconded by the Honourable Senator Day, for the second reading of Bill S-202, An Act to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving royal assent.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Bryden, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 31 mai 2006

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Banks, appuyée par l'honorable sénateur Day, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Bryden, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 17, 2006

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met in camera this day, at 4:07 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Bryden, Cools, Joyal, P.C., Milne, Nolin, Oliver, Rivest and Zimmer (9).

Other senator present: The Honourable Senator Andreychuk (1).

In attendance: From the Library of Parliament, Margaret Young, Analyst.

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain for the in camera meeting.

It was moved:

That the committee seek an Order of Reference to resume its study of the implications of including, in legislation, non-derogation clauses and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the text of the Order of Reference that is to be presented to the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 4:57 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

OTTAWA, Wednesday, June 7, 2006

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:17 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Cools, Joyal, P.C., Nolin, Oliver, Ringuette, Rivest, Robichaud, P.C. and Zimmer (9).

In attendance: Margaret Young, Analyst, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 17 mai 2006

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 7, à huis clos, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Bryden, Cools, Joyal, C.P., Milne, Nolin, Oliver, Rivest et Zimmer (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Andreychuk (1).

Également présente : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young, analyste.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour.

Il est convenu d'autoriser le personnel à rester dans la salle pendant la séance à huis clos.

Il est proposé :

Que le comité demande un ordre de renvoi pour poursuivre son étude sur les conséquences de l'inclusion, dans la loi, de clauses non dérogoires, et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver le texte de l'ordre de renvoi devant être présenté au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 57, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 7 juin, 2006

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Cools, Joyal, C.P., Nolin, Oliver, Ringuette, Rivest, Robichaud, C.P., et Zimmer (9).

Également présente : Margaret Young, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 31, 2006, the committee began its consideration of Bill S-202, An Act to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving royal assent.

WITNESSES:

Senate of Canada:

The Honourable Tommy Banks, Senator (Sponsor of the Bill).

The Honourable Tommy Banks made a statement and answered questions.

At 5:27 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Barbara Reynolds

Clerk of the Committee

OTTAWA, Thursday, June 8, 2006

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:45 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Cools, Cowan, Jaffer, Joyal, P.C., Oliver, Ringuette, Rivest and Zimmer (10).

Other senator present: The Honourable Senator Banks (1).

In attendance: Margaret Young, Analyst, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 31, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-202, An Act to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving royal assent.

WITNESSES:

Department of Justice Canada:

John Mark Keyes, Acting Chief Legislative Counsel;

Christine Landry, Senior Counsel, Development and Special Projects Section.

Mr. Keyes made a statement and answered questions.

At 11:59 a.m., the committee proceeded to consider a draft budget.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 31 mai 2006, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction.

TÉMOINS :

Sénat du Canada :

L'honorable Tommy Banks, sénateur (parrain du projet de loi).

L'honorable Tommy Banks fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 27, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2006

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Cools, Cowan, Jaffer, Joyal, C.P., Oliver, Ringuette, Rivest et Zimmer (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Banks (1).

Également présente : Margaret Young, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 31 mai 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction.

TÉMOINS :

Ministère de la Justice Canada :

John Mark Keyes, premier conseiller législatif par intérim;

Christine Landry, avocate-conseil, Section du perfectionnement et des projets spéciaux.

M. Keyes fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 59, le comité examine un avant-projet de budget.

The Honourable Senator Baker, P.C., moved that the following budget application for the study of legislation for the fiscal year ending March 31, 2007 be concurred in; and, that the Chair submit same to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Other Services	\$ 42,500
Transportation and Communications	27,610
All Other Expenditures	<u>4,000</u>
TOTAL	\$ 74,110

The question being put on the motion, it was adopted.

At 12:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 15, 2006
(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:45 a.m., in room 256-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Gill, Jaffer, Oliver, Ringuette, Rivest, Robichaud, P.C. and Zimmer (8).

Other senator present: The Honourable Senator Banks (1).

In attendance: Margaret Young, Analyst, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 31, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-202, An Act to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving royal assent.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-202, An Act to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving royal assent.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

The Chair asked whether clause 5 should carry.

It was moved by the Honourable Senator Jaffer that Bill S-202 be amended in clause 5, on page 2, by replacing, in the English version, line 5 with the following: "provision that is necessary for the amended provision to have ef-".

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

L'honorable sénateur Baker, C.P., propose que le comité adopte le projet de budget pour l'étude des questions législatives pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007, et que le président le soumette au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Services professionnels et autres	42 500 \$
Transports et communications	27 610
Autres dépenses	<u>4 000</u>
TOTAL	74 110 \$

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 15 juin 2006
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, 10 h 45, dans la 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Gill, Jaffer, Oliver, Ringuette, Rivest, Robichaud, C.P., et Zimmer (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Banks (1).

Également présente : Margaret Young, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 31 mai 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Le président demande si l'article 5 doit être adopté.

L'honorable sénateur Jaffer propose que le projet de loi S-202 soit modifié, à l'article 5, page 2, par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 5, de ce qui suit : « provision that is necessary for the amended provision to have ef- ».

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

It was agreed that clause 5, as amended, carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted with amendment.

It was agreed that the Chair report the bill with amendment to the Senate.

At 10:52 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu d'adopter l'article 5 modifié.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, sans proposition d'amendement.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi, sans proposition amendement, au Sénat.

À 10 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 15, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-202, An Act to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving royal assent, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, May 31, 2006, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

Page 2, clause 5: Replace in the English version, line 5 with the following:

“ provision that is necessary for the amended provision to have ef-”.

Respectfully submitted,

Le président,

DONALD H. OLIVER

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 15 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 31 mai 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec l'amendement suivant :

Page 2, article 5 : Substituer dans la version anglaise, à la ligne 5, ce qui suit :

« provision that is necessary for the amended provision to have ef- ».

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 7, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-202, to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving Royal Assent, met this day at 4:17 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: I would like to extend a warm welcome to all honourable senators in this important meeting. Today we will be discussing Bill S-202, to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving Royal Assent. Honourable senators who have served on this committee before will know that this is not new matter to come before this committee and it is not the first time that Senator Banks has been before this committee to talk about The Statutes Repeal Act. In fact it has had three predecessors, all of which were previously introduced by Senator Banks.

Senator Banks, we are honoured that you could come here today and we know that you have spent a lot of time talking with officials in the Department of Justice and other officials. I also understand that the bill, as first presented by you in another Parliament, has changed materially from the one that is before us.

I will invite honourable senators to question you after your presentation. Once again, welcome. You have the floor.

Hon. Tommy Banks, Sponsor of the Bill: Thank you very much, Mr. Chairman. I am pleased to have been asked with such alacrity to appear before you on this bill, which is, as you have said, the fourth time around.

In its effect, it is not substantively different from what was originally proposed, but there is a modification which exists in clause 5 of the present bill, which is new and which takes into account a modification that makes this more palatable to the department and to the government.

The original form of this bill, in the other parts, was not much different from the present form. To give honourable senators an idea, its purpose is to remove from the statutes of Canada those acts of Parliament or sections of acts of Parliament which had been approved and passed by both Houses of Parliament and received Royal Assent more than 10 years ago and have not been brought into effect.

There are many good reasons that the government needs from time to time to say in a bill that this act of Parliament will come into effect at a date to be determined by the Governor-in-Council. We all know some of those good reasons. However, sometimes acts just fall by the wayside. Notwithstanding that, it has been my contention in respect of this bill that even if that discretion has

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 7 juin 2006.

Le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les 10 ans suivant leur sanction, se réunit aujourd'hui à 16 h 17 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : J'aimerais accueillir chaleureusement tous les sénateurs présents à cette importante réunion. Nous allons discuter du projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les 10 ans suivant leur sanction. Ceux d'entre vous qui ont siégé à ce comité auparavant savent que ce n'est pas un sujet nouveau pour le présent comité et que ce n'est pas la première fois que le sénateur Banks comparaît devant le présent comité pour parler de la Loi sur l'abrogation des lois. En fait, ce projet de loi a eu trois prédécesseurs, qui ont tous été présentés par le sénateur Banks.

Sénateur Banks, nous sommes honorés que vous ayez pu être présent ici aujourd'hui et nous savons que vous avez consacré beaucoup de temps à discuter avec des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice et d'autres fonctionnaires. Je crois également savoir que le projet de loi qui est devant nous est sensiblement différent de celui que vous avez présenté initialement au cours d'une autre législature.

J'inviterai les sénateurs à vous poser des questions après votre exposé. Encore une fois, soyez le bienvenu. Vous avez la parole.

L'hon. Tommy Banks, parrain du projet de loi : Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux d'avoir été invité à comparaître avec autant d'empressement devant le comité au sujet de ce projet de loi qui, comme vous l'avez dit, en est à sa quatrième version.

Dans son effet, il n'est pas substantiellement différent du projet de loi proposé initialement, mais il y a une modification touchant l'article 5 du projet de loi, article nouveau qui prend en compte une modification, ce qui rend ce projet de loi plus acceptable aux yeux du ministère et du gouvernement.

Pour ce qui est des autres parties, la version initiale de ce projet de loi n'était pas très différente de la version actuelle. Pour donner une idée aux sénateurs, son but est d'éliminer des Lois du Canada les lois fédérales ou les dispositions des lois fédérales qui ont été approuvées ou adoptées par les deux Chambres du Parlement, qui ont reçu la sanction royale il y a plus de 10 ans, mais qui ne sont pas entrées en vigueur.

Il y a de nombreuses bonnes raisons qui expliquent pourquoi le gouvernement a besoin, à l'occasion, de préciser dans un projet de loi que cette loi fédérale entrera en vigueur à une date que déterminera le gouverneur en conseil. Nous connaissons tous un certains nombres de ces bonnes raisons. Cependant, il arrive parfois que des lois tombent dans l'oubli. Malgré cela, en ce qui

been granted by Parliament to the Governor-in-Council, after some reasonable time has elapsed the Governor-in-Council, the government, the cabinet, ought to be obliged to come back to Parliament to reiterate why it wishes to retain that authority that Parliament has granted to it, and that absent doing so the section of the act of Parliament should be repealed perforce.

A significant difference in the form of the bill that is before you now from its previous iterations is in two places: The last provision which is, ironically, the coming into force provision, which says that this act will come into force two years after the day on which it receives Royal Assent. That is an accommodation that is made specifically to take into account that the government and the department — and not only the Department of Justice but other departments as well — will have a load of work to do on the first occasion on which the process that is envisioned in this bill will take place.

It is important to note that in subsequent years the list of bills that will be dealt with by this process will be very short by definition. The first list, however, will be long. That two-year interregnum between the Royal Assent to this bill and its coming into force is to allow the departments the time to deal with that fact.

There is an additional year in which the departments can deal with that fact that is built into the act. What happens under this act if it were in force, is that at the beginning of each year the Minister of Justice would lay before both Houses of Parliament a list of those acts which had been passed by both Houses of Parliament and received Royal Assent nine years or more than nine years before the beginning of that parliamentary session. Built into the bill is a year that goes past, during which time the government may either come to Parliament and give reason that it should continue to have the discretion that Parliament has granted to it. It can go before either House of Parliament and either House of Parliament can remove an act of Parliament or a section of an act of Parliament from the list. That is also a new wrinkle. The rationale for that is that either House of Parliament could have, when it was introduced, defeated the bill and so it is logical that either House of Parliament should be able to save the act.

The other provision is in section 5 of the proposed act. This is an answer to a concern expressed by the Department of Justice, not by any politicians or any minister, but only by the Department of Justice. The Department of Justice needs a clear means of removing an act of Parliament from the list to which I have referred, which act was modified in some way in the nine years prior to the coming into force of this bill.

Clause 5, to which I commend your attention, says that section 2, which is the operative clause of the bill, does not apply.

concerne ce projet de loi, je suis d'avis que même si ce pouvoir discrétionnaire a été accordé au gouverneur en conseil par le Parlement, le gouverneur en conseil, le gouvernement, le cabinet devraient être tenus, après une période de temps raisonnable, de revenir devant le Parlement pour expliquer une nouvelle fois pourquoi ils désirent conserver ce pouvoir que lui a conféré le Parlement, à défaut de quoi cette disposition de la loi fédérale devrait être abrogée obligatoirement.

Il y a deux endroits où l'on peut voir une différence substantielle entre la forme actuelle du projet de loi et ses versions antérieures : la dernière disposition qui, ironiquement, est la disposition d'entrée en vigueur, qui précise que la présente loi entrera en vigueur deux ans après la date de sa sanction. Il s'agit de tenir compte spécifiquement du fait que le gouvernement et les ministères — non pas seulement le ministère de la Justice, mais d'autres ministères également — auront beaucoup de travail à accomplir la première fois que le processus envisagé dans le cadre de ce projet de loi se déroulera.

Il est important de noter qu'au cours des années subséquentes, la liste des projets de loi qui seront traités dans le cadre de ce processus sera, par définition, très courte. Toutefois, la première liste sera longue. Les deux années d'intervalle entre la sanction de ce projet de loi et son entrée en vigueur ont pour but de donner aux ministères le temps de se préparer à cet exercice.

Il y a une année additionnelle pour permettre aux ministères de se préparer à faire face aux exigences de la loi. Ce qui arriverait en vertu de cette loi, si elle entrait en vigueur, c'est qu'au début de chaque année, le ministre de la Justice devra déposer devant les deux Chambres du Parlement la liste des lois qui ont été adoptées par les deux Chambres du Parlement et qui ont été sanctionnées au moins neuf ans avant le début de la session parlementaire en cours. Le projet de loi prévoit une année au cours de laquelle le gouvernement peut se présenter devant le Parlement et expliquer pourquoi il devrait continuer à jouir du pouvoir discrétionnaire que lui a conféré le Parlement. Il peut se présenter devant l'une ou l'autre des Chambres du Parlement et l'une ou l'autre des Chambres du Parlement peut retirer de la liste une loi fédérale ou une disposition d'une loi fédérale. Il s'agit également de quelque chose de nouveau. Le raisonnement appliqué dans ce cas, c'est que l'une ou l'autre des Chambres du Parlement aurait pu, lorsque le projet de loi a été présenté, le rejeter; alors, il est logique que l'une ou l'autre des Chambres du Parlement puisse être en mesure de sauver la loi.

L'autre disposition se trouve dans l'article 5 du projet de loi. Il s'agit de la réponse à une préoccupation exprimée par le ministère de la Justice, non pas par un politicien ou un ministre quelconque, mais uniquement par le ministère de la Justice. Ce ministère a besoin d'un mécanisme clair pour retirer une loi fédérale de la liste dont j'ai parlé, laquelle loi a été modifiée d'une manière quelconque dans les neuf années précédant celle de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

L'article 5, sur lequel j'attire votre attention, prévoit que l'article 2, qui est la disposition essentielle du projet de loi, ne s'applique pas.

Senator Joyal: Could you give an example to facilitate your presentation? It is very theoretical and an example would make it easier to follow.

Senator Banks: Do all senators have this list dated today, June 7, 2006? It talks about the list that would have been in place as of and up to April 5, 2006.

I do not know which, if any, of these provisions might have been amended, but let us look at the last item on the first page, the Contraventions Act to which Senator Baker referred in his debate in the chamber. An asterisk indicates sections in the act that were modified or replaced by the Statutes of Canada in 1996.

Imagine that date was not 1996 but rather 1998 or 2002, so it would be within the last nine years. The effect of clause 5 is that it restarts the clock, in effect, as I understand it, on any provision. By "the clock" I mean the nine-year clock that determines when the minister lays before Parliament the list of acts that would be caught by this bill if it were to become an act. If a section of an act of Parliament has been modified in the nine years before the coming into force of this bill, it restarts the clock and removes that act of Parliament from the list.

Senator Joyal: In other words, if Parliament adopts legislation through which another section of an act is amended, it restarts the clock for the rest of the act, proclaimed or not proclaimed?

Senator Banks: Yes. Clause 5 states:

Section 2 does not apply to any provision amended by an Act that was assented to during the nine calendar years preceding the year this Act comes into force, or to any provision that is necessary for it —

— and the word "it" applies to an act that was assented to, and I think that we might want to change the word "it" to say, "or to any provision that is necessary for the amended provision," or words like that.

Senator Joyal: Yes, "the amended provision."

Senator Banks: And continuing:

...to have effect, until the calendar year following the ninth anniversary of that assent.

If a section of an act has been amended, it obviously cannot have an effect if the rest of the act is not in force. On this list you will see sections of acts that have not been brought into force.

I am not by any means an expert on the question that you have asked, but I assume that if a section of an act was amended by an act of amendment, that would be caught by clause 5. The reason this is here is not because I love it. This is here because the department wanted a better opportunity to save sections of acts that had been amended during the time to which this refers.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous donner un exemple qui pourrait illustrer votre exposé? C'est très théorique et un exemple faciliterait la compréhension.

Le sénateur Banks : Est-ce que tous les sénateurs ont cette liste datée d'aujourd'hui, le 7 juin 2006? Elle porte sur la liste qui aurait existé au 5 avril 2006.

J'ignore lesquelles de ces dispositions ont pu faire l'objet d'une modification, si tel a été le cas, mais examinons le dernier point qui figure à la première page, la Loi sur les contraventions à laquelle le sénateur Baker a fait allusion dans ses propos devant la Chambre. L'astérisque indique des articles de la loi qui a été modifiés ou remplacés par les Lois du Canada en 1996.

Imaginez que la date n'est pas 1996, mais plutôt 1998 ou 2002, de sorte que cela soit compris dans les neuf dernières années. L'effet de l'article 5 est de remettre l'horloge à zéro, d'après ce que je crois comprendre, pour n'importe quelle disposition. Par « horloge », je veux dire l'horloge de neuf ans qui détermine à quel moment le ministre doit déposer devant le Parlement la liste des lois visées par ce projet de loi s'il était adopté. Si un article d'une loi fédérale a été modifié au cours des neuf années qui précèdent l'entrée en vigueur de ce projet de loi, cela ramène l'horloge à zéro et élimine cette loi fédérale de la liste.

Le sénateur Joyal : En d'autres mots, si le Parlement adopte une loi par laquelle un autre article de loi est modifié, cela remet l'horloge à zéro pour le reste de la loi, promulguée ou non?

Le sénateur Banks : Oui. En anglais, l'article 5 prévoit ce qui suit :

Section 2 does not apply to any provision amended by an Act that was assented to during the nine calendar years preceding the year this Act comes into force, or to any provision that is necessary for it ...

... et le mot « it » s'applique à une loi qui a été sanctionnée, et je pense que nous pourrions vouloir changer le mot « it » pour dire : « or to any provision that is necessary for the amended provision » ou des mots en ce sens.

Le sénateur Joyal : Oui, « the amended provision. »

Le sénateur Banks : Et l'article se termine comme suit :

... to have effect, until the calendar year following the ninth anniversary of the assent.

Si un article d'une loi a été modifié, il ne peut, de toute évidence, avoir d'effet si le reste de la loi n'est pas en vigueur. Sur cette liste, vous allez voir des articles de lois qui ne sont pas entrées en vigueur.

Je ne suis certainement pas un spécialiste de la question que vous avez posée, mais je suppose que si un article d'une loi a été modifié par une loi modificative, l'article 5 s'appliquerait. Si cette disposition se trouve là, ce n'est pas parce que je l'aime, mais parce que le ministère désirait avoir une meilleure occasion de sauver des articles des lois qui ont été modifiées durant la période de temps sur laquelle porte ce projet de loi.

The Chairman: Senator Banks, officials from the department will be here tomorrow, and this is certainly a question we can put to them.

Senator Banks: I think everyone here understands the thrust of this act. I will conclude by telling you that I have met with those officials of the department and with others who have indicated to me that the department is pleased by these two provisions. They are pleased with the changes they bring about, the greater flexibility that is given and the less rigidity that is now contained in the bill than was the case in the previous versions. As I said, I regard those as concessions — although I hate to use that word — because they are the halfway point between some of the original proposals for amendment which were, for example, the Governor-in-Council can issue an order exempting an act or a section of an act from this act. That would obviate the whole point. The whole point of this is to oblige this government and all successive governments — and I would have wanted to oblige preceding governments — to get to work and clean out the attic.

I have reason to think that the government in this case, as was the case with the previous government, and the department are not displeased with the prospect of this bill proceeding.

The Chairman: You should probably add the minister, because the minister's consent and approval is also important in the department.

Senator Banks: It is. I asked that question of one of the minister's officials today, and he indicated to me that the minister and the government are kindly disposed to this bill.

The Chairman: However, they have a few more steps to go through internally before it is positive.

Senator Banks: As do we.

The Chairman: In terms of statutory interpretation, the Interpretation Act has given us much guidance on how we should interpret a statute and has given us assistance with the use of words. Some of the classical ones are the words "shall," which is mandatory, and "may," which is permissive.

I notice that clause 1 of this bill says, "This act may be cited..." There is your permissive "may." Clause 2 says, "...the Minister of Justice shall cause..." and clause 4 says, "The Minister of Justice shall publish..." The operative section, clause 6, uses neither "may" nor "shall" but says, "This act comes into force..." The verb is in the present tense.

Why would you not use the language from the Interpretation Act for an operative section like that?

Le président : Sénateur Banks, des fonctionnaires du ministère seront ici demain et il s'agit certainement d'une question que nous pourrions leur poser.

Le sénateur Banks : Je pense que tout le monde ici comprend le but de ce projet de loi. Je vais conclure en vous disant que j'ai rencontré ces hauts fonctionnaires du ministère et d'autres personnes qui m'ont laissé savoir que le ministère était heureux de ces deux dispositions. Ces gens sont heureux des changements qu'elles apportent, la plus grande souplesse qui est accordée et la moins grande rigidité que l'on retrouve maintenant dans le projet de loi par rapport à ses versions antérieures. Comme je l'ai dit, je considère ces dernières comme des concessions — bien que je déteste utiliser cette expression — parce qu'elles constituent le point intermédiaire entre certaines des propositions originales de modification, à savoir, par exemple, que le gouverneur en conseil peut prendre un décret excluant une loi ou une disposition d'une loi de l'application de la présente loi. Cela anéantirait tout cet effort. Le but de tout cet effort est d'obliger le présent gouvernement et tous les gouvernements qui lui succéderont — et j'aurais voulu obliger les gouvernements qui l'ont précédé — à se mettre au travail et à faire le ménage dans le grenier.

J'ai des raisons de croire que le gouvernement actuel, comme c'était le cas du gouvernement précédent, et le ministère ne voient pas d'un mauvais oeil la perspective que ce projet de loi soit adopté.

Le président : Vous devriez probablement ajouter le ministre, parce que l'approbation du ministre est également importante dans le ministère.

Le sénateur Banks : Absolument. J'ai posé la question à un collaborateur du ministre aujourd'hui et il m'a indiqué que le ministre et le gouvernement étaient dans de bonnes dispositions face à ce projet de loi.

Le président : Toutefois, il y a quelques autres étapes à franchir à l'interne avant que la réponse soit positive.

Le sénateur Banks : C'est également le cas pour nous.

Le président : Du point de vue de l'interprétation des lois, la Loi d'interprétation nous a beaucoup guidés sur la façon d'interpréter une loi et nous a apporté de l'aide sur l'utilisation des mots. Certains des exemples classiques, en anglais, sont les mots « shall », qui est obligatoire, et « may », qui est facultatif.

J'ai constaté que dans l'article 1 du projet de loi, en anglais, nous avons « This act may be cited... » Vous avez le « may » facultatif. Dans l'article 2, nous avons « ...the Minister of Justice shall cause... », et dans l'article 4, nous avons « The Minister of Justice shall publish... » Dans la disposition essentielle, l'article 6, on ne trouve ni « may » ni « shall », mais on peut lire « This act comes into force... » Le verbe est au présent.

Pourquoi n'avez-vous pas utilisé le langage de la Loi d'interprétation pour une disposition essentielle comme celle-là?

Senator Banks: I thought that was the standard language. If not, I will be happy to change it. I want it to have the greatest possible force. If it should say "This act shall come into force," I would be mightily pleased to make that change.

The Chairman: I am wondering why you would depart from the classical statutory use of words such as "shall" and "may" in the Interpretation Act.

Senator Banks: I did not look at it, Senator, and I apologize for that. I was sloppy.

Senator Zimmer: That touched on my question. "May" and "shall" are not as strong as "come." Perhaps it was your intent to ensure that it does happen. I am not sure whether that helps.

Senator Banks: I appreciate that. I believe that I have seen this language elsewhere, but I am not expert enough to assume that I have.

Senator Zimmer: As you said in the Senate, you want to clean out the attic. By using an operative word like "come" places more force on the issue of making it happen.

The amendment restarts the clock. By what new date would the government be obliged to implement the new act which has been amended? Would there be a time limit on that?

Senator Banks: This stalls it for a year. The act would be caught by this provision. That is to say, by having been amended, it comes back on the list the following year, as I understand it and as I read this. It would continue to be there.

Senator Joyal: For another nine years?

Senator Nolin: No, it is not one year, nine years.

Senator Banks: No, it states,

Section 2 does not apply to any provision amended by an Act that was assented to during the nine calendar years preceding the year that this Act comes into force.

Senator Nolin: It is during the nine years.

Senator Banks: Right. That does not mean that that act will not show up on the list the following year; I think that it will. And then I think it runs out in nine years. It does not say "nine years before the effect of this act," it says "nine years before the coming into effect of this act." If this act comes into effect, for example, this year and the House of Commons passes it this year and it receives Royal Assent this year, it will then come into force, in 2008. If you count back from 2008, nine years, you are at 1999. The 1999 amendments are caught, 2000 amendments, et cetera, but 2008 amendments are not caught. That safety net that runs out nine years after this act comes into effect.

Le sénateur Banks : Je croyais que c'était la façon normale de le dire. Si ce n'est pas le cas, je me ferai un plaisir de modifier le texte. Je veux qu'il ait la plus grande force possible. Si on doit lire, en anglais, « This act shall come into force », je serai enchanté de faire cette modification.

Le président : Je me demande pourquoi vous vous écarterez de l'utilisation de termes classiques comme « shall » et « may » que prévoit la Loi d'interprétation.

Le sénateur Banks : Je ne l'ai pas regardée, sénateur, et je vous demande de m'en excuser. J'ai été négligent.

Le sénateur Zimmer : Cela rejoint ma question. Les mots « may » et « shall » n'ont pas autant de force que le mot « come ». Peut-être aviez-vous l'intention de vous assurer que cela se fasse. Je ne suis pas sûr si cela aide les choses.

Le sénateur Banks : Je comprends cela. Je crois avoir vu ce langage ailleurs, mais je ne suis pas suffisamment expert en la matière pour supposer que c'est le cas.

Le sénateur Zimmer : Comme vous l'avez dit au Sénat, vous voulez faire le ménage dans le grenier. En utilisant en anglais un mot comme « come », vous mettez plus d'accent sur la question de s'assurer que cela se fasse.

La modification remet l'horloge à zéro. À quelle nouvelle date est-ce que le gouvernement sera obligé de mettre en l'application la nouvelle loi qui a été modifiée? Y aurait-il une limite de temps là-dessus?

Le sénateur Banks : Cela retarde le processus d'un an. La loi sera détectée par cette disposition, c'est-à-dire qu'en ayant été modifiée, elle reviendra sur la liste de l'année suivante, d'après ce que je comprends et d'après ce que je lis. Elle continuerait de figurer sur la liste.

Le sénateur Joyal : Pour encore neuf ans?

Le sénateur Nolin : Non, ce n'est pas un an, mais neuf ans.

Le sénateur Banks : Non, l'article dit :

Sont soustraites à l'application de l'article 2 les dispositions faisant l'objet d'une modification apportée par une loi sanctionnée au cours des neuf années civiles précédant celle de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Le sénateur Nolin : C'est durant les neuf ans.

Le sénateur Banks : Exact. Mais cela ne veut pas dire que cette loi n'apparaîtra pas sur la liste de l'année suivante; je pense que ce sera le cas. Et alors, je pense qu'elle expirera dans neuf ans. L'article ne dit pas « neuf années civiles précédant l'effet de la présente loi », mais « neuf années civiles précédant celle de l'entrée en vigueur de la présente loi. » Si cette loi entre en vigueur, par exemple, cette année et que la Chambre des communes l'adopte cette année et qu'elle reçoit la sanction royale cette année, elle entrera alors en vigueur en 2008. Si vous soustrayez neuf ans à partir de 2008, vous arrivez à 1999. Les modifications de 1999 sont visées, les modifications de 2000, et cetera, mais les modifications de 2008 ne sont pas visées. Ce filet de sécurité disparaît neuf ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Senator Zimmer: It would not kick-start another nine years?

Senator Banks: No, it would not. This whole provision, as I read it, ends in nine years after this act comes into effect. It does not talk about the effect of the act. It does not talk about the act that is being caught by this act, it says,

...or to any provision that is necessary for it to have effect until the calendar year following the ninth anniversary of that assent.

Senator Nolin: I refer to the assent of the amendment of that specific act, not this one.

The Chairman: Senator Nolin, can you start again? We did not get any of that.

Senator Banks: Sorry, I will correct myself. Senator Nolin is right. The nine years I am talking about is in the first sentence:

Clause 2 does not apply to any provision amended by an act that was assented to during the nine calendar years preceding the year that this act comes into force.

Senator Nolin: There is another part to that section and that is the one I want to discuss. It is much clearer in French, to be honest. In French it says to the effect, that to any provision that is necessary for it to have effect until the calendar year following the ninth anniversary of that assent. The assent of what? Of the amending clause, not this.

Senator Banks: No.

Senator Nolin: It means nine years.

The Chairman: It is nine years.

Senator Nolin: Whenever we have an amendment to an act.

The Chairman: It opens for another nine years. That was my interpretation from reading it.

Senator Nolin: That is my reading of it.

Senator Rivest: Yes, that is it.

Senator Joyal: That is why I wanted to have an example. I think this question should be asked at the student bar exam next year.

Senator Nolin: I agree. It should be on the bar exam.

Senator Banks: It really does help to substitute "the amended provision" for the word "it" in my limited understanding.

The Chairman: Are you asking for an amendment to your bill, in English?

Senator Banks: Yes, I think so, to make it more consistent with what, apparently, is better clarity in the French version.

Le sénateur Zimmer : Cela ne donnerait pas le coup de départ d'une autre période de neuf ans?

Le sénateur Banks : Non, ce ne serait pas le cas. Toute cette disposition, selon la façon dont je la lis, se termine neuf ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Elle ne parle pas de l'effet de la loi. Elle ne parle pas de la loi qui est détectée par cette loi, elle dit :

[...] ainsi que les dispositions nécessaires à leur prise d'effet, et ce jusqu'à la fin de la neuvième année civile qui suit celle de la sanction de la modification.

Le sénateur Nolin : Je fais allusion à la sanction de la modification de cette loi précise, non de celle-ci.

Le président : Sénateur Nolin, pourriez-vous répéter? Nous n'avons rien compris.

Le sénateur Banks : Veuillez m'excuser, je vais me corriger. Le sénateur Nolin a raison. Les neuf années dont je parle se trouvent dans la première phrase :

Sont soustraites à l'application de l'article 2 les dispositions faisant l'objet d'une modification apportée par une loi sanctionnée au cours des neuf années civiles précédant celle de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Le sénateur Nolin : Il y a une autre partie dans cet article et c'est de celle-là dont je veux discuter. C'est beaucoup plus clair en français, pour être honnête. En français, l'article dit les dispositions nécessaires à leur prise d'effet et cela jusqu'à la fin de la neuvième année civile qui suit celle de la sanction. De la sanction de quoi? De la modification, et non pas de ceci.

Le sénateur Banks : Non.

Le sénateur Nolin : Cela signifie neuf ans.

Le président : C'est effectivement neuf ans.

Le sénateur Nolin : Chaque fois que nous avons une modification à une loi.

Le président : Cela ouvre une nouvelle période de neuf ans. C'était l'interprétation que j'en faisais après lecture.

Le sénateur Nolin : C'est mon interprétation.

Le sénateur Rivest : Oui, c'est bien cela.

Le sénateur Joyal : Voilà pourquoi je voulais un exemple. Je pense qu'il faudrait poser cette question aux étudiants qui passent l'examen du barreau l'an prochain.

Le sénateur Nolin : Je suis d'accord. Elle devrait faire partie de l'examen du barreau.

Le sénateur Banks : D'après le peu que je sais, je considère que c'est vraiment utile de remplacer « the amended provision » par « it ».

Le président : Demandez-vous un amendement à la version anglaise de votre projet de loi?

Le sénateur Banks : Je crois que oui, pour que cela soit aussi clair que ça l'est apparemment en français.

Senators, please correct me if I am wrong, but I understand that in reading the first sentence of clause 5, that an exemption here would apply to an amendment made during the nine years prior to this act coming into force. Continuing that thought, those acts that were amended between 1999 and using our hypothetical date 2008, are caught by this exemption and it is they that are referred to when we continue reading the last part of the paragraph which says,

...any provision necessary for that amended provision to have effect, until the calendar year following the ninth anniversary of that assent.

That assent took place between 1999 and 2007. Acts that are amended subsequent to 2007 would not fall under the provisions of clause 5 because they would not have occurred within nine years preceding the coming into force of this act.

Senator Joyal: That is the other trick of the section.

Senator Nolin: Why do we not ask the department why they drafted this in this way?

The Chairman: It is ambiguous to say the least.

Senator Joyal: Senator Banks is right. There is an illogical situation on the principle. If an act is amended after the period of nine years or within the period of nine years, it has the effect of restarting the clock for a provision that has not come into force. Suppose that we restart the clock with a new amendment to the act, the same act that Senator Baker mentioned? It means the same principle should apply. In other words, an amendment that is not in force is always saved by a new amendment and we start the process again each nine years. That is not what your reading is of clause 5.

Senator Banks: Correct.

The Chairman: But the government may need that provision. Take the Contraventions Act. They are negotiating with provinces and there are still some provinces not in. They certainly do not want the act becoming law until those other provinces are brought in. If they make an amendment at year eight, they still do not want it coming in if there are other provinces with whom they are still negotiating.

Senator Banks: That is another one of those provisions that we could say to Parliament you need to come back and explain what is going on here.

Let me explain why I think the interpretation that I have given you of clause 5 is correct, if you read it carefully. That is to say that clause 5 only catches amendments to acts that were passed during the nine years before this proposed act comes into effect. I believe that is an approach that we have made with the government. The original idea was simply to be able to remove an act, or a section of an act, by fiat of some kind, to which I objected. I do not mind the government having that extra time to deal with a huge load of stuff that is in the attic, as I have characterized it.

Sénateurs, corrigez-moi si j'ai tort, car si j'ai bien compris, d'après la première phrase de l'article 5, une exception s'appliquerait à un amendement apporté au cours des neuf années précédant l'entrée en vigueur de cette loi. C'est donc dire que les lois modifiées entre 1999 et notre année hypothétique, 2008, sont visées par cette exception, et c'est à elles que l'on fait référence dans la dernière partie du paragraphe, qui se lit comme suit :

[...] les dispositions nécessaires à la prise d'effet, et ce jusqu'à la fin de la neuvième année civile qui suit celle de la sanction de la modification.

La sanction a été édictée entre 1999 et 2007. Les lois modifiées après cette dernière date ne sont pas visées par les dispositions de l'article 5 parce qu'elles n'ont pas été mises en œuvre au cours des neuf années précédant l'entrée en vigueur de cette loi.

Le sénateur Joyal : C'est l'autre hic concernant cet article.

Le sénateur Nolin : Nous pourrions demander au ministère la raison de ce libellé.

Le président : C'est pour le moins ambigu.

Le sénateur Joyal : Le sénateur Banks a raison. Il y a là un illogisme de principe. Si une loi est modifiée au cours de la période de neuf ans ou après, cela aura pour effet de remettre les compteurs à zéro à cause d'une disposition qui n'est pas entrée en vigueur. Supposons que nous recommençons depuis le début avec un nouvel amendement à la loi mentionnée par le sénateur Baker : le même principe devrait s'appliquer. Autrement dit, un amendement qui n'est pas en vigueur peut toujours être sauvé par un nouvel amendement, et on recommence le processus tous les neuf ans. Ce n'est pas la lecture que vous faites de l'article 5.

Le sénateur Banks : C'est vrai.

Le président : Mais le gouvernement pourrait avoir besoin de cette disposition. Prenez la Loi sur les contraventions. Il y a des négociations avec les provinces, et certaines d'entre elles n'ont toujours pas accepté. Le gouvernement ne veut certainement pas que la loi entre en vigueur avant l'adhésion de ces autres provinces. La huitième année, il pourrait modifier la loi, mais il ne voudra toujours pas qu'elle entre en vigueur s'il est encore en négociations avec des provinces.

Le sénateur Banks : C'est une autre disposition à propos de laquelle nous pourrions demander au Parlement ce qu'il en est.

Laissez-moi vous expliquer pourquoi j'estime que mon interprétation de l'article 5 est juste. Faisons une lecture attentive. Cet article s'applique seulement aux modifications apportées à des lois que l'on a adoptées au cours des neuf années précédant l'entrée en vigueur de ce projet de loi. C'est une disposition que nous avons élaborée avec le gouvernement. À l'origine, l'idée était simplement de pouvoir abroger une loi, ou un article d'une loi, par un quelconque décret, ce à quoi je me suis opposé. Je veux bien que le gouvernement dispose d'un peu de temps supplémentaire pour faire le grand ménage du grenier, pour reprendre l'image que j'ai employée.

I think the department has taken into account and paid attention, I modestly suggest, to my argument. We do not want to obviate the whole point of the bill in the long term. After the nine years has gone by and this thing becomes operative and everyone understands it and the list is much shorter in the subsequent years, everyone will have figured out that this will happen to these bills and we will not need to have this possibility of pulling something out of the process that is envisioned by this bill.

Senator Joyal: My question is hypothetical. Suppose that tomorrow we hear from the Department of Justice that your interpretation is not the one that the department favours, but, rather, it favours the one that I have proposed to you — I am sorry; I hope I am wrong. Would you accept that clause 5 be amended to reflect that?

Senator Banks: I would be less happy with it. However, a step in the right direction is better than no step at all. I would defer to the wisdom of this committee in a minute because you know a lot more about this process than I do. This committee understands about the likelihood of something proceeding so that we can at least have some hope that this huge backlog will not continue to build up. Well, it is not all that huge, but this backlog of legislation exists and could, unhappily in some cases, be brought into force tomorrow afternoon.

There are provisions of the Maritime Shipping Act and things like that in here that should not be brought into force tomorrow because they are inappropriate. There are many others that are not dangerous at all. I am sure that there are quite a number of acts and provisions of acts on this list which the government will come forward, whether or not it is under clause 5, and say we need to continue to have this discretion. I trust that Parliament would say that is reasonable in those circumstances.

I am trying to avoid situations like the one that happened with the Public Service Commission Act; an amendment was introduced and passed that removed the capital P, S and C out of it in order to make the definition clearer. That amended the act. I would not like an amendment of a comma or a capital to remove an act by definition from the purview of what I contemplate in this bill.

I would not jump up and down, Senator Joyal, if the interpretation is wrong, although I have read this many times and I think the first sentence governs the second, if I can put it that way. Unfortunately, I cannot read it in French, though.

The Chairman: I do think Senator Joyal makes an extremely important point to you, the proposer of the bill. If you and the department are not *ad idem* in understanding the language in English and French of a particular clause in the bill, this is the time and place — that is, in committee — to make it explicit and clear.

That is what I take to be Senator Joyal's point, which I think is an excellent one. We are not only public policy makers but also framers of clear legislation. Any thought of ambiguity should be removed and this is the place to do it.

À mon humble avis, je crois que le ministère a tenu compte de mes arguments. Nous ne voulons pas dévier de l'objectif à long terme du projet de loi. Après le délai de neuf ans, la loi sera fonctionnelle et tout le monde la comprendra. La liste sera plus courte les années suivantes, et tout le monde sera conscient de ce qui se passera avec les mesures législatives. Nous n'aurons plus besoin de la possibilité de retirer quelque chose du processus prévu dans ce projet de loi.

Le sénateur Joyal : Ma question est hypothétique. Supposons que, demain, le ministère de la Justice nous apprenne que son interprétation ne correspond pas à la vôtre, mais à celle que je vous ai soumise — je suis désolé; j'espère avoir tort. Accepteriez-vous que l'article 5 soit modifié en conséquence?

Le sénateur Banks : Je serais déçu. Néanmoins, un pas dans la bonne direction est préférable au statu quo. Je m'en remettrai tout à l'heure à la sagesse de votre comité, parce qu'il en sait beaucoup plus que moi sur le processus. Il peut juger des probabilités de mise en œuvre, de sorte que nous pourrions au moins espérer mettre un terme à l'accumulation de ces nombreuses lois qui ne sont toujours pas entrées en vigueur. Enfin, il n'y en a pas tant que ça, mais elles existent et pourraient malheureusement, dans certains cas, être mises en vigueur demain.

Certaines dispositions de la Loi sur le commerce maritime, entre autres, ne devraient pas être mises en vigueur parce qu'elles sont inappropriées. De nombreuses autres dispositions sont tout à fait inoffensives. Je suis certain que pour une grande proportion des lois et dispositions figurant sur la liste, qu'elles soient ou non visées par l'article 5, le gouvernement déclarera qu'il doit continuer à disposer de ce pouvoir discrétionnaire. Je crois que le Parlement estimerait que c'est raisonnable dans les circonstances.

J'essaie d'éviter des situations comme celle qui a eu lieu relativement à la Loi sur la Commission de la fonction publique. On a adopté un amendement qui visait à enlever les P, S et C majuscules dans la version anglaise afin de rendre la définition plus claire, et cela a modifié la loi. Je ne voudrais pas que le changement d'une virgule ou d'une majuscule ait pour effet d'abroger une loi; ce n'est pas mon objectif avec ce projet de loi.

Si mon interprétation est erronée, sénateur Joyal, je n'en ferai pas une maladie. Mais j'ai lu ce passage à de nombreuses reprises et je crois que la première phrase régit la deuxième, si je puis m'exprimer ainsi. Malheureusement, je ne peux pas le lire en français.

Le président : Je crois que le sénateur Joyal a fait remarquer un point très important, monsieur Banks. Si vous et le ministère n'êtes pas sur la même longueur d'ondes pour ce qui est de la compréhension des versions anglaise et française d'un article du projet de loi, c'est ici et maintenant, c'est-à-dire en comité, que vous devez clarifier cela.

C'est là où le sénateur Joyal voulait en venir, je crois, et c'est un excellent point. Nous sommes non seulement des décideurs publics, mais également des concepteurs d'une législation claire. Toute ambiguïté devrait être levée, et c'est ici-même qu'on doit le faire.

Senator Banks: That is the point. In that respect, I would not only defer to but simply accept whatever opinion at which this committee might arrive.

Senator Joyal: On this point, I want to be very clear to our colleague and witness that this committee has been rather sympathetic to the objectives of Senator Banks. We have studied this bill three times in the past. Each time, we have tried to improve it and to help you in that cause. I think that the questions that were asked by senators on both sides during all the sessions were posed to try to make your objective happen. It is to ensure that this provision, which is open to interpretation and difficult to understand, would be made easy to understand for anyone who has the responsibility to implement it, which will not be our responsibility once it is out of the Senate and the other place. It will be the Department of Justice and other authorities within the government administration who will implement it. It is our objective to ensure that we all have the same understanding of the scope of clause 5.

Your interpretation is certainly defensible, but we would like to see how the Department of Justice interprets it to make sure we can reconcile it. Maybe you will be here tomorrow when the officials from the Department of Justice are here so that we can reconcile that issue.

Senator Banks: What time is the meeting?

Senator Joyal: It is at 10:45 in the morning.

Senator Banks: I will certainly try to be present.

Senator Joyal: That would enable us to try to reconcile that as much as we can. It is your objective to make the bill effective in a way that is fair for the government and for the legislative process; that is essentially what we have had here all the time. As I said, we always try to be favourable to your objective because I think it has support on all sides of the House. You heard that last week when we discussed it in the chamber. That is all I wanted to add on that.

Senator Banks: As I said, I will happily accept the advice of this committee. I know that the committee will bear in mind what the object of the bill is supposed to be and that the committee will understand better than I that a provision which is inserted into the bill which would have the effect of obviating its effect is one that I would not agree with — and I trust that honourable senators would not agree with.

I will take the advice of the committee and happily defer to what the committee recommends with respect to the bill, having to do with this or any other bill.

Senator Baker: Senator Banks, could we refer back to the question that the chair posed to you at the beginning when he correctly explained that the Contraventions Act was awaiting the approval of certain provincial governments? As the chair said, the proclamation could not be made for those sections applicable to those negotiations with the provinces. Under your bill, that Contraventions Act would be struck down, according to the wording, after the nine-year period, if it were not amended.

Le sénateur Banks : Tout à fait. À cet égard, non seulement je m'en remets entièrement à l'avis du comité, mais je respecterai aussi sa décision, quelle qu'elle soit.

Le sénateur Joyal : Sur ce point, je tiens à ce qu'il ne fasse aucun doute pour notre collègue et témoin, le sénateur Banks, que le comité est assez favorable à ses objectifs. Nous avons étudié ce projet de loi à trois reprises par le passé. Chaque fois, nous avons tenté de l'améliorer et de vous aider à le faire. Je crois que les questions posées durant toutes ces séances par les sénateurs des deux côtés de la Chambre visaient à vous aider à faire en sorte d'atteindre votre objectif. Puisque cette disposition laisse place à l'interprétation et qu'elle est difficile à comprendre, nous voulons la clarifier pour quiconque aura la responsabilité de la mettre en application. Une fois que le projet de loi aura franchi toutes les étapes au Sénat et à l'autre endroit, cette responsabilité ne sera pas la nôtre, mais celle du ministère de la Justice et d'autres autorités au sein du gouvernement. Nous voulons veiller à ce que chacun ait la même conception de la portée de l'article 5.

Votre interprétation est certes défendable, mais nous voudrions connaître celle du ministère de la Justice pour nous assurer que les deux soient conciliables. Peut-être que vous pourriez vous joindre à nous demain, car nous recevrons des fonctionnaires du ministère de la Justice. Nous pourrions tirer au clair cette question.

Le sénateur Banks : À quelle heure la séance a-t-elle lieu?

Le sénateur Joyal : À 10 h 45.

Le sénateur Banks : Je vais tâcher d'être présent.

Le sénateur Joyal : Cela nous permettrait de faire coïncider le plus possible les deux interprétations. Votre objectif est de rendre le projet de loi efficace, d'une façon qui soit juste pour le gouvernement et qui respecte le processus législatif; c'est essentiellement ce que nous avons toujours fait. Nous avons toujours été favorables à votre objectif qui, je crois, bénéficie de l'appui de l'ensemble de la Chambre. Vous l'avez entendu la semaine dernière, lorsque nous en avons discuté au Sénat. C'est tout ce que je voulais ajouter.

Le sénateur Banks : Comme je l'ai dit, j'accueillerai avec plaisir l'avis du comité. Je sais que vous garderez à l'esprit l'objectif de ce projet de loi et que vous saurez mieux que moi si l'une des dispositions qui y figurent pourrait en détourner l'objet, ce que je ne souhaite pas — pas plus que les honorables sénateurs, je crois.

J'accueillerai l'opinion du comité, et je m'en remettrai avec plaisir à ses recommandations concernant le présent projet de loi, et même toute autre mesure législative.

Le sénateur Baker : Sénateur Banks, pourrions-nous revenir sur la question que le président vous a posée au début de la séance, lorsqu'il a indiqué à juste titre qu'en ce qui concerne la Loi sur les contraventions, le gouvernement attend l'aval de certains gouvernements provinciaux? Comme il l'a dit, on ne peut promulguer certains articles visés par les négociations avec les provinces. En vertu de votre projet de loi, la Loi sur les contraventions sera abolie après neuf ans si l'on n'y a apporté aucune modification.

Senator Banks: Unless the government comes to one or the other Houses of Parliament and convinces that House that it ought to continue to have that discretion granted to it. That is written into the bill and presumed in the bill. The bill makes the presumption that the government will, in respect of some acts of Parliament, come before one or the other Houses of Parliament and say we need to have this bill removed from that list which is now before you, and here is why.

That is as important a part and function of the bill as the removal of legislation. It is a red flag that will remind a government that has been granted that discretion that at least when 10 years have gone by, the government will have to revisit the question, come back to Parliament and justify that discretion again.

Senator Baker: How often after that would they have to justify it?

Senator Banks: Every year.

Senator Joyal: According to his reading of clause 5.

Senator Baker: That is what I am getting at.

Senator Banks: Even if an act were not caught by clause 5. Even if it were the Canadian Heritage Languages Institute Act, which is an entire act in here — and, by the way, the Motor Vehicle Fuel Consumption Act, which is an entire act; why is that not proclaimed? — take an entire act that has not been amended. The only acts caught by clause 5 are acts that have been amended in the nine years before this bill comes into effect.

The government may come to us, to Parliament or to the other place and say that they need to have the Canadian Heritage Languages Institute Act; we need to continue to have the discretion to bring it into force. If they can convince Parliament that is so, then that will be so. That is not caught at all by clause 5.

In the first place, the government has a year after that list has been laid before Parliament to determine a number of courses of action. One is to bring the act into effect. The second is to come to Parliament and say here is why we will not bring this act into effect.

I remind senators of the point of my argument, which is that the coming into force act is a discretion that is granted to the Governor-in-Council, not to determine whether an act is brought into force but when. I contend that 10 years is enough time that the government should have to come back and say we still need that discretion; we still need to have this in our back pocket but now is not the time to do it, so please give us another two, three, five or 10 years.

Senator Baker: The word “government” that you are using would be the Department of Justice.

Senator Banks: No, it would be the Governor-in-Council.

Senator Baker: The government of the day.

Senator Banks: Yes, it would be the government of the day.

Le sénateur Banks : À moins que le gouvernement ne convainque l'une ou l'autre des deux Chambres qu'il doit continuer à disposer d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Dans le projet de loi, c'est à la fois implicite et explicite. On laisse présumer qu'en ce qui concerne certaines lois fédérales, le gouvernement s'adressera à l'une ou l'autre des Chambres du Parlement pour dire que telle loi devrait être retirée de la liste pour telle raison.

Cette fonction du projet de loi est aussi essentielle que l'abrogation des lois. C'est un signal qui rappellera au gouvernement ayant ce pouvoir discrétionnaire qu'au moins 10 ans se sont écoulés et qu'il doit réexaminer la question, se présenter devant le Parlement et justifier une fois de plus ce pouvoir.

Le sénateur Baker : À quelle fréquence devront-ils fournir des justifications par la suite?

Le sénateur Banks : Tous les ans.

Le sénateur Joyal : Selon son interprétation de l'article 5.

Le sénateur Baker : C'est là où je veux en venir.

Le sénateur Banks : Même si une loi n'était pas visée par l'article 5. Même s'il s'agissait de la Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales ou même, pendant qu'on y est, de la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles; pourquoi ne l'a-t-on pas promulguée? — ou d'une autre loi qui n'a pas été modifiée. Les seules lois concernées par l'article 5 sont celles qui auront été modifiées au cours des neuf années précédant l'entrée en vigueur de ce projet de loi.

Le gouvernement peut se présenter devant nous ou l'autre Chambre et dire qu'il veut faire entrer en vigueur la Loi sur l'Institut canadien des langues patrimoniales, et qu'il doit continuer à bénéficier du pouvoir discrétionnaire de la mettre en vigueur. Si le gouvernement réussit à convaincre le Parlement, il en sera ainsi. L'article 5 ne concerne aucunement cela.

D'abord, le gouvernement dispose d'un an à compter du dépôt de la liste au Parlement pour décider des mesures à prendre. Soit il mettra la loi en vigueur, soit il se présentera devant le Parlement pour expliquer pourquoi il ne le fera pas.

Je rappelle aux sénateurs l'essentiel de mon argument, à savoir que le rôle du gouverneur en conseil n'est pas de déterminer si une loi doit être mise en vigueur, mais quand elle le sera. Selon moi, 10 ans suffisent pour que le gouvernement revienne et explique qu'il a encore besoin de ce pouvoir discrétionnaire, qu'une disposition est encore utile, mais que le moment n'est pas venu pour la mettre en vigueur et que, par conséquent, il a besoin de deux, trois, cinq ou dix ans de plus.

Le sénateur Baker : Par le mot « gouvernement », vous entendez le ministère de la Justice.

Le sénateur Banks : Non, je veux parler du gouverneur en conseil.

Le sénateur Baker : Le gouvernement au pouvoir.

Le sénateur Banks : Oui, c'est exact.

Senator Baker: Let me read a sentence to you from the Ontario Court of Appeal. The case is *R. v. Duale Dore*, 2003. What was under consideration was a question of law as it relates to a provincial law and, indirectly, to a federal law.

It says,

...the Attorney General has elected, under section 50 of that act, to proceed as a contravention and not pursuant to the information originally laid. This is the only section of the act that addresses the issue of destruction of fingerprints and requires destruction in the limited circumstances described. However, section 50 has not been proclaimed in force.

It has not been proclaimed in force, and that is the very section, namely section 50 of the Contraventions Act. That is not as it applies to the Contraventions Act, however. This is a different application by the Attorney General in this particular case that he wished to have to use the Contraventions Act in another act and in another circumstance

The matter is complicated because you would have the government of the day coming before Parliament and saying it needs an extension on the time limit for a specific reason. Would you also speculate that Attorneys General of the provinces, if it affected them in their legislation, would also be given a similar opportunity?

Senator Banks, in some cases it will be very complicated when one act which is not proclaimed within the 10 years has been used in another act of Parliament, and has been used by an Attorney General in a province. You might end up with the federal, whoever it is of the day, saying that even though they did not meet the guideline, they do not really want to go ahead with it anyway. The problem is that we are left with other acts and provincial statutes, depending upon that one. Do you get my point?

The Chairman: I think this is a question for the law students at the bar.

Senator Joyal: If you answer question one; you can go to question two.

Senator Baker: Have you thought about that aspect Senator Banks?

Senator Banks: No, I have not; I am incapable of thinking about it because my mind is still boggled by clause 5.

I do not know the law, as you well know, but I cannot imagine that circumstance. One of the provisions of this act is that actions taken are published in the *Canada Gazette*, and notice is thereby given. I would imagine that another jurisdiction that would be taking into account some operative aspect of an act would have been notified that act has been repealed.

Senator Baker: Suppose you are using a provincial law enforcement officer under the Contraventions Act, for example, in a ticketing, to do the work of the federal government as well as the provincial government, but it is not proclaimed. That would add an additional complication. You must have not only the

Le sénateur Baker : Laissez-moi vous lire une phrase tirée du jugement rendu par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *R. c. Duale Dore*, 2003. Il s'agissait d'une question de droit relative à une loi provinciale et, indirectement, à une loi fédérale.

Elle se lit comme suit :

[...] Le procureur général a décidé, aux termes de l'article 50 de cette loi, de traiter cela comme une contravention et non sur la base des renseignements fournis à l'origine. C'est le seul article de la loi qui traite de la destruction des empreintes digitales, et qui prescrit la destruction dans les circonstances limitées précisées. Cependant, l'article 50 n'a jamais été mis en vigueur.

L'article 50 de la Loi sur les contraventions n'est jamais entré en vigueur. C'est comme s'il ne faisait pas partie de la Loi sur les contraventions. Le procureur général en a fait une application différente dans ce cas particulier, où il souhaitait utiliser la Loi sur les contraventions dans le cadre d'une autre loi et dans une autre circonstance.

Le sujet est complexe parce que le gouvernement en place se présenterait devant le Parlement pour demander un prolongement du délai pour une raison précise. Vous semble-t-il probable que si leur propre législation était concernée, les procureurs généraux des provinces disposeraient eux aussi d'une telle possibilité?

Sénateur Banks, ce sera très compliqué dans les cas où une loi non mise en vigueur au cours de la période de 10 ans est utilisée dans le cadre d'une autre loi fédérale, et par le procureur général d'une province. Vous pourriez vous retrouver dans une situation où le gouvernement fédéral en place, quel qu'il soit, vous dirait que même s'il n'a pas respecté les critères, il ne veut d'aucune façon aller de l'avant avec cette loi. Le problème est qu'on se retrouve avec d'autres lois, y compris provinciales, qui en dépendent. Comprenez-vous ce que j'essaie de dire?

Le président : Je crois que c'est une question que le Barreau pose aux étudiants en droit.

Le sénateur Joyal : Si vous répondez à la première question, vous pourrez passer à la deuxième.

Le sénateur Baker : Avez-vous pensé à cet aspect, sénateur Banks?

Le sénateur Banks : Non. J'en suis incapable parce que mon esprit est encore occupé par l'article 5.

Je ne connais pas la loi, comme vous le savez bien, mais je ne peux pas imaginer qu'une telle situation se produise. L'une des dispositions de ce projet de loi prévoit que les mesures adoptées soient publiées dans la *Gazette du Canada*; on émet donc un avis. Je présume qu'une province appliquant une disposition d'une loi aura été avertie de l'abrogation de la loi en question.

Le sénateur Baker : Supposons qu'un agent de la paix provincial émette une contravention en vertu de la Loi sur les contraventions, par exemple, tant pour le compte du gouvernement fédéral que du gouvernement provincial, mais que cette loi n'ait pas été mise en vigueur. Cela ajouterait une

federal representatives saying that they wish to have it, there would have to be a check on the people who were actually doing the presentation to Parliament in that case.

The ticketing that Senator Nolin was promoting, as far as the Controlled Drugs and Substances Act was concerned, was not to be done by federal officials but by provincial jurisdictions.

Senator Banks: I cannot imagine using the Contraventions Act as the most cogent example because it will be caught by clause 5. It is not in any trouble until at least, given my interpretation, nine years from the coming into force of this act.

Senator Baker: Senator, you have all kinds of other laws made in the meantime, based on the Contraventions Act. You would not only be getting rid of the Contraventions Act, but you would be striking down 100 other laws that had been made that were making use of the Contraventions Act.

Senator Ringuette: You cannot make provincial law if a federal act is enacted.

Senator Nolin: That is the very reason the department knows the problem generated by the Contraventions Act. They know they are still in negotiations with the provinces. Some have accepted; some have not. That is a very good example why they would introduce a motion either in the other place or in the Senate saying, here is the reason why this is not in that act.

The Chairman: I agree with Senator Nolin. Maybe Senator Baker could put that question to the department along with the other question.

Senator Nolin: We cannot ask Senator Banks to look into the error of a province, thinking that a law has an application that it does not. It is up to the province to look at what is in operation.

Senator Banks: I know several Attorneys General. With respect to the Contraventions Act, but even with respect to other acts, I cannot imagine that any of them would be so derelict as to not know when an act that they have incorporated by reference, or whatever, into a provincial statute has been repealed. They would take steps to obviate whatever they are doing under it, or to introduce an amendment to the provincial legislation that would say the same thing as the provision of the Contraventions Act on which they relied.

Senator Nolin: As you know, Attorneys General and the Minister of Justice meet regularly. In advance of tabling such a list, I am sure the list would circulate among the provincial colleagues. I can imagine that taking place. Everybody knows that act will be on the list.

Senator Banks: I do not think we have to take into account sloppiness that might occur on the part of a provincial Attorney General when we are making legislation.

complication. Il faudrait non seulement que les représentants fédéraux disent qu'ils veulent mettre en œuvre cette disposition, mais on devrait également vérifier auprès de ceux qui l'ont proposée au Parlement.

Les contraventions évoquées par le sénateur Nolin, en ce qui concerne la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, ne devaient pas être appliquées par le fédéral mais par les provinces.

Le sénateur Banks : Je ne crois pas que la Loi sur les contraventions soit l'exemple le plus pertinent, étant donné qu'elle est visée par l'article 5. Cela ne pose aucun problème avant au moins neuf ans, selon mon interprétation, à compter de l'entrée en vigueur de cette loi.

Le sénateur Baker : Sénateur, vous avez ces diverses lois adoptées entre-temps et découlant de la Loi sur les contraventions. Non seulement vous aboliriez cette dernière, mais vous invalideriez également une centaine d'autres lois qui s'appuient sur elle.

Le sénateur Ringuette : Vous ne pouvez créer une loi provinciale si une loi fédérale existe.

Le sénateur Nolin : C'est pour cette raison que le ministère est conscient du problème que crée la Loi sur les contraventions. On sait que les négociations avec les provinces se poursuivent. Certaines d'entre elles ont donné leur accord, d'autres non. Cet exemple illustre très bien pourquoi ils déposeraient une motion devant l'une ou l'autre des Chambres en donnant les raisons pour lesquelles certaines dispositions ne figurent pas dans la loi.

Le président : Je suis d'accord avec le sénateur Nolin. Peut-être qu'en plus de l'autre question, le sénateur Baker pourrait soumettre celle-ci au ministère.

Le sénateur Nolin : Nous ne pouvons demander au sénateur Banks de se pencher sur l'erreur commise par une province qui appliquerait une loi à mauvais escient. Il revient aux provinces de veiller au grain.

Le sénateur Banks : Je connais plusieurs procureurs généraux. En ce qui a trait à la Loi sur les contraventions, et même à d'autres lois, je ne peux imaginer qu'ils soient négligeants au point d'ignorer l'abrogation d'une loi qu'ils auraient incorporée par renvoi ou autre dans une loi provinciale. Le cas échéant, ces procureurs généraux tâcheraient d'éliminer ce qui s'y rapporte ou d'introduire un amendement à la loi provinciale qui contiendrait les mêmes dispositions que la Loi sur les contraventions, sur laquelle ils s'appuient.

Le sénateur Nolin : Comme vous le savez, les procureurs généraux et le ministre de la Justice se rencontrent régulièrement. Avant d'être déposée, je suis sûr que cette liste circulerait parmi les homologues des provinces. Je peux m'imaginer un tel scénario. Tout le monde sait que cette loi sera sur la liste.

Sénateur Banks : Je ne pense pas que nous ayons à nous préoccuper d'un hypothétique laxisme de la part d'un procureur général lorsque nous faisons une loi.

The Chairman: Senator Banks, I am new to this committee and new to this bill, I have a quick question. One of the things that always concerns me with all bills coming to the Senate from the House of Commons and all bills that come before us are to ensure that the Senate, as a sovereign body, is always protected. Parliament consists of the House of Commons, the Senate and the Crown. I do not like to see bills where a particular act can take place with only the consent of the House of Commons.

With that in mind, I was curious with the language you use here in clause 3. You state, "...either House of Parliament adopts a resolution." Why would you not insist that any such change always has to come to the Senate? For instance, there used to be provisions that certain Officers of Parliament could be appointed removed or so on with the consent only of the lower house or House of Commons. Once again, we, the Senate, were excluded. Why would you not say both Houses of Parliament? Here your language is "...either House of Parliament adopts a resolution." Why did you choose to word it that way?

Senator Banks: The rationale is that either House of Parliament could have defeated the legislation; therefore, either House of Parliament should be able to save it. No bill coming from either House going to the other can be made law until both Houses of Parliament agree.

Senator Nolin: Senator, they did agree.

Senator Banks: This maintains that independence of both of the Houses. If we send this bill to the House of Commons and it disagrees, then this bill will not become an act of Parliament. One House of Parliament will have decided that this bill will not become an act. The reverse, I think, ought also to be true.

Senator Ringuette: I find that this is an excellent bill because it brings accountability to all the legislation to which we agreed. We, as legislators, agree to legislation with the view that government will enact it. We adopt legislation with the intent that government will go through with every section of the legislation. However, if it does not, I do believe that we need a means to know why and this bill provides for that accountability.

If a bill is not enacted, we should have the ability, after nine years, to ask why not. Is it because it is redundant? Is it because it is not agreed upon because it requires other provincial legislation, and so on? In my opinion, it is a good bill because it will bring accountability to the legislation to which we have agreed.

Senator Robichaud: No, because if nothing happens it is just written off with no reason. If there is a motion brought to either House then they say why they want to keep it, but no one has to say why if nothing happens, it is gone.

Senator Baker: Your private members' bill is dead.

Le président : Sénateur Banks, ce comité et ce projet de loi sont nouveaux pour moi. J'ai une brève question. Ce à quoi j'attache toujours beaucoup d'importance concernant les mesures législatives présentées au Sénat, notamment celles venant de la Chambre des communes, c'est que l'on s'assure que le Sénat, en tant qu'entité souveraine, soit toujours protégé. Le Parlement est composé de la Chambre des communes, du Sénat et de la Couronne. Je ne voudrais pas que des projets de loi permettent qu'une loi puisse être mise en vigueur avec le seul le consentement de la Chambre des communes.

Dans cette perspective, j'ai été intrigué par les termes que vous employez dans l'article 3, à savoir : « [...] l'une ou l'autre des Chambres n'adopte [...] une résolution ». Pourquoi n'insisteriez-vous pas pour qu'un tel amendement soit toujours soumis à l'approbation du Sénat? Par exemple, aux termes de certaines dispositions, des agents du Parlement pouvaient être nommés, destitués et ainsi de suite avec le consentement unique de la Chambre des communes. Là encore, le Sénat n'avait pas voix au chapitre. Pourquoi ne diriez-vous pas « les deux Chambres du Parlement », au lieu de « [...] l'une ou l'autre des Chambres »? Pourquoi ce choix?

Le sénateur Banks : Parce que l'une ou l'autre des Chambres du Parlement aurait pu rejeter la mesure législative; par conséquent, l'une ou l'autre devrait être en mesure de l'adopter. Aucun projet de loi qui passe d'une Chambre à l'autre ne peut être adopté sans l'approbation des deux Chambres.

Le sénateur Nolin : Sénateur, ils ont donné leur approbation.

Le sénateur Banks : Cela maintient l'indépendance des deux Chambres. Si nous envoyons ce projet de loi à la Chambre des communes et qu'elle le rejette, il ne deviendra pas une loi fédérale. L'une des deux Chambres aura décidé de ne pas l'édicter. L'inverse, je pense, serait également vrai.

Le sénateur Ringuette : Je crois que c'est un excellent projet de loi parce qu'il nous oblige à rendre des comptes pour toutes les mesures législatives que nous adoptons. En tant que législateurs, nous adoptons des lois pour que le gouvernement les applique, et cela vaut pour tous les articles qu'elles contiennent. Cependant, si le gouvernement ne les met pas en vigueur, je crois qu'il est nécessaire que nous sachions pourquoi, et ce projet de loi est un moyen d'y arriver.

Si une mesure législative n'est pas mise en vigueur dans un délai de neuf ans, nous devrions pouvoir demander pourquoi. Est-ce parce qu'elle est redondante? Est-ce parce qu'elle doit être assortie d'autres lois provinciales, par exemple? À mon avis, c'est un projet de loi valable, car il assure la reddition de comptes face aux lois que nous avons adoptées.

Le sénateur Robichaud : Non, parce que si rien n'est fait, les lois sont simplement abolies sans raison. Si une motion est présentée à l'une ou l'autre des Chambres, on devra justifier pourquoi on souhaite conserver une loi, mais si rien ne se produit, personne n'est tenu de donner de justifications, et la loi disparaît.

Le sénateur Baker : Votre projet de loi d'initiative parlementaire est mort.

Senator Banks: We must understand that very often it is the case when both Houses of Parliament pass an act; there are sections in it that they understand are not going to be brought into force right away and for very good reason.

However, I agree with you that if this provision has not been brought in after ten years it goes away. For that to happen automatically would presume dereliction on the part of everyone. There are enough flags here and enough notice given that it does what you say, Senator Ringuette. It says that this was Parliament's intent. If this has not happened by now, please come and tell us why it has not happened by now.

Senator Ringuette: That is right, and exactly to reinforce what I was saying, Senator Baker, is that there is this one year that we will know after nine years there is a year of transition before Parliament decides wants to do.

Senator Banks: The first time, when it will be a longer list, it is three years.

Senator Robichaud: Parliament will not decide anything unless there is a motion that comes to either House. It is gone unless somebody takes it upon himself or herself to put a memo or a motion asking the minister in question why these sections are not being brought into force. Otherwise, it is gone.

Senator Banks: That is why the proposed act provides that the Minister of Justice must lay before Parliament a list to call to the attention of ministers and to every minister of Parliament, if you do not do something with this in three years it is gone. In the first time around, you have three years. After that, if you do not do something with this in the next year, either proclaim it, bring it into force or ask for an extension it will be gone. It will never be the case that something will slip by.

Senator Zimmer: Senator Banks, I believe this is a very good bill. When I heard in the Senate that we automatically presume once a bill is passed and received Royal Assent it will be enacted, so I think your work is very well done.

It is good to question the reasons for an amendment. My fear is that this may be used by the government or by the department to continue to delay the bill forever. The question, if it starts the amendment and the clock is restarted they get another nine years. Hopefully we will have that clarified tomorrow.

However, my fear is that this could be used as a tool to delay it and never enact it. We could include clauses in the bill to ensure that does not happen. I still have a bit of a fear there. You get a new amendment, you start a clock, there is another nine years, hopefully there will be measures in there to provide that does not occur and that could be used to continue to do that forever. We can address that tomorrow, I hope.

Sénateur Banks : Nous devons comprendre qu'il en est très souvent ainsi lorsque les deux Chambres adoptent une loi; elles sont conscientes que certaines dispositions de cette loi ne seront pas mises en vigueur immédiatement, et ce pour de très bonnes raisons.

Cependant, je conviens avec vous que si une disposition n'a pas été appliquée au bout de 10 ans, elle disparaîtra. Mais pour qu'une telle chose se produise automatiquement, il faudrait une bonne dose d'insouciance de la part de nous tous. Le projet de loi envoie suffisamment de signaux et d'avertissements pour avoir l'effet dont a parlé le sénateur Ringuette. Il précise quelles étaient les intentions du Parlement. Si une disposition n'est pas encore en vigueur, on demande au gouvernement d'expliquer pourquoi.

Le sénateur Ringuette : C'est exact, et pour renforcer mon argument, sénateur Baker, quand les neuf ans se sont écoulés, le Parlement a un an pour décider de ce qu'il fera.

Le sénateur Banks : La première fois, compte tenu que la liste sera plus longue, le délai sera de trois ans.

Le sénateur Robichaud : Le Parlement ne prendra aucune décision, à moins qu'une motion ne soit déposée devant l'une ou l'autre des Chambres. Les lois seront abolies, sauf si quelqu'un se charge de présenter une note ou une motion dans laquelle il demande au ministre concerné pourquoi certaines dispositions n'ont pas été mises en vigueur. Autrement, elles disparaissent.

Le sénateur Banks : C'est pour cette raison que le projet de loi prévoit que le ministre de la Justice est tenu de soumettre une liste au Parlement pour avertir tous les ministres que si rien n'est fait dans un délai de trois ans, la disposition visée n'existera plus. La première fois, le délai sera de trois ans. Mais par la suite, si rien n'est fait dans un délai d'un an concernant une disposition, soit en la faisant entrer en vigueur soit en demandant une prolongation, elle sera abrogée. Rien n'échappera jamais à notre contrôle.

Le sénateur Zimmer : Sénateur Banks, je crois que c'est un excellent projet de loi. J'ai entendu dire au Sénat que nous présumons automatiquement qu'une fois qu'un projet de loi était adopté et avait reçu la sanction royale, il entrerait en vigueur; j'en conclus que vous avez fait du très bon travail.

C'est une bonne chose que de demander des justifications pour un amendement. Mais je crains que le gouvernement ou le ministère n'utilise cela pour continuer à reporter indéfiniment le projet de loi. Il s'agit de savoir si, dès l'adoption de l'amendement, le chronomètre est remis à zéro et si on dispose encore de neuf années supplémentaires. J'espère que nous clarifierons ce point demain.

Cependant, je crains qu'on s'en serve pour le retarder et ne jamais l'adopter. Nous pourrions inclure dans le projet de loi des articles qui garantiront que cela ne se produira pas. J'éprouve quand même une certaine appréhension. La modification d'une disposition déclenche une autre période de neuf ans. Espérons que des mesures seront mises en place pour éviter que cela n'arrive et ne se reproduise. J'espère que nous en discuterons demain.

The Chairman: On international treaties, which often take a lot of time, under Senator Banks' bill it will be necessary for the government to come before both Houses and explain the state of the negotiations and why it wants more time and how much more time it wants, as I understand it.

Senator Banks: Correct.

Senator Joyal: I have two points. Do I interpret correctly clause 3, when you state that the resolution adopted by either House of Parliament maintained — to use a medical term — the respiratory system for a year.

Senator Banks: That is correct. That act or the section of the act will appear again on the list in the following year.

Senator Joyal: It is on that basis of the interpretation of clause 3 that you contend that clause 5 should be on the basis of one year, as well.

Senator Banks: I agree, yes. Not only on that basis. My reading of clause 5 understands that it is safe for a year and comes back. However, that would be my intent and desire that it is safe for a year, but you have to ask again.

Senator Joyal: The fact that the bill can be saved by either House of Parliament will be interpreted or put into operation against the participation of the Senate.

The government will go into the House that they control more easily, which is the House of Commons, while in the Senate a request of that nature would normally be looked into more carefully, for the very nature of the Senate that you yourself are very able to exemplify.

The purpose of your bill is to compel the government to justify itself. Would it not be better to include both Houses of Parliament because the minister's explanation is more likely to receive a thorough, independent look here than in the place where the majority always wins the day on more or less partisan arguments?

Senator Banks: If this committee decides that would be wiser, then I would certainly agree with it.

Senator Joyal: You understand my point. The government will go where it is easier to get assent, and we know how, in the other place, it is deemed to be adopted, and most of the time it is presented as a matter of housekeeping and maintenance, and that is the argument that wins the day on a Friday afternoon.

Senator Banks: It does, but I also must point out that until February of this year, the other way around would have been the case. If the previous minority government had wanted to save a bill, which it would be less likely to do in the previous Parliament, it would have come to the Senate to save it.

Le président : En ce qui concerne les traités internationaux, auxquels il faut souvent consacrer beaucoup de temps, d'après ce que je comprends, en vertu du projet de loi du sénateur Banks, le gouvernement devra se présenter devant les deux Chambres pour expliquer l'évolution des négociations, le délai nécessaire et la raison de ce délai.

Le sénateur Banks : Tout à fait.

Le sénateur Joyal : J'ai deux choses à dire. Si j'interprète correctement l'article 3, vous dites qu'une résolution adoptée par l'une ou l'autre des deux Chambres — pour utiliser un terme médical — peut maintenir la disposition sous assistance respiratoire pendant un an.

Le sénateur Banks : C'est exact. La loi ou l'article figurera de nouveau sur la liste l'année suivante.

Le sénateur Joyal : D'après l'interprétation que vous faites de l'article 3, vous affirmez qu'il faudrait aussi s'en tenir à un an pour l'article 5.

Le sénateur Banks : Oui, mais pas uniquement pour cette raison. Ce que je comprends en lisant l'article 5, c'est que ce sera bon pour un an et qu'il faudra recommencer après. C'est ce que je souhaite, mais il faudra demander encore.

Le sénateur Joyal : Puisque ce projet de loi peut être sauvé par l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, cela signifie qu'il pourrait être interprété ou mis en œuvre sans la participation du Sénat.

Le gouvernement présentera sa demande à la Chambre qu'il contrôle le plus facilement, c'est-à-dire la Chambre des communes, alors que le Sénat examinerait plus attentivement une telle demande, en raison de sa nature même; et vous savez très bien de quoi je parle.

Votre projet de loi a pour but d'obliger le gouvernement à se justifier. Ne serait-il pas préférable d'inclure les deux Chambres du Parlement afin que l'on puisse porter un regard approfondi et neutre sur l'explication du ministre au lieu qu'elle soit présentée à une Chambre où la majorité l'emporte toujours avec des arguments plus ou moins partisans?

Le sénateur Banks : Si le comité considère qu'il est plus judicieux de procéder ainsi, je l'appuie entièrement.

Le sénateur Joyal : Vous comprenez mon point de vue. Le gouvernement ira où il lui est plus facile d'obtenir l'adoption, et nous savons comment; dans l'autre Chambre, c'est réputé adopté, et la plupart du temps, c'est présenté comme une question de régie interne, et cet argument l'emporte toujours un vendredi après-midi.

Le sénateur Banks : En effet, mais je dois dire aussi que jusqu'à février dernier, cela aurait été le contraire. Si le gouvernement minoritaire précédent avait voulu sauver un projet de loi, ce qui était moins probable durant la dernière législature, il aurait dû aller devant le Sénat.

Senator Joyal: I am not sure, even though the government would have had a majority in the Senate, that the government would not have had a thorough study. I am thinking of some members in particular. I do not want to name them.

Senator Banks: I fully understand your question, senator, and if this committee were to suggest an amendment to the effect that it ought to be both Houses of Parliament, I would not object to that at all.

Senator Joyal: In fact, it is more difficult for a government to win two votes than to win only one, and if we want to give your bill the teeth that it needs, it would be better to have both.

Senator Banks: That is the reverse and corollary argument to the one I gave when I answered the chair's question, and that is to say that it requires both Houses of Parliament to pass a bill into an act, and it should therefore require both houses of Parliament to save it.

The Chairman: I am much happier with the answer you gave a Liberal member of this committee than the one you gave to a Conservative member of this committee on exactly the same question.

Senator Zimmer: If I could add levity, maybe we could invoke your law based on your comment prior to February 3 and we could invoke your new amendment for five and one half years.

Senator Banks: Do I hear eight?

Senator Robichaud: What happens if there is a motion is both Houses and one is accepted and the other refused?

Senator Banks: If this bill were to say "both," then it would stay on the list.

Senator Nolin: It would be safe, and that is the point I am making. You do not need two Houses. The law already exists. The decision has already been accepted by everyone, duly amended, properly sanctioned, and it needs to be put into force. That is the only missing point.

The motion is to keep it alive for a year. It is not to kill it. If the government does not move, it will die, and that is the government's prerogative. We make the laws but the government puts the laws into motion.

Senator Banks: That is correct.

Senator Nolin: Unless they have a very well crafted section that says "it will." It is properly written in French "la loi entre en vigueur." No one is there to question the intent of Parliament.

[Translation]

Senator Robichaud: These laws are not the focus of the bill before this committee.

Le sénateur Joyal : Même si le gouvernement avait été majoritaire au Sénat, je doute que sa demande n'aurait pas fait l'objet d'un examen approfondi. Je pense à quelques membres en particulier que je préfère ne pas nommer.

Le sénateur Banks : Je comprends parfaitement votre question, sénateur, et si ce comité propose un amendement pour que les deux Chambres interviennent, je n'y vois aucun inconvénient.

Le sénateur Joyal : En fait, il est plus difficile pour un gouvernement de remporter deux votes qu'un seul, et si nous voulons donner à votre projet de loi toute la force voulue, il serait préférable de faire participer les deux Chambres.

Le sénateur Banks : C'est l'argument contraire et corollaire à celui que j'ai donné au président en répondant à sa question, en ce sens que s'il faut les deux Chambres pour adopter un projet de loi, les deux devraient intervenir pour le sauver.

Le président : Je préfère de beaucoup la réponse que vous avez donnée à un membre libéral de ce comité que celle servie à un député conservateur relativement à la même question.

Le sénateur Zimmer : Si je puis me permettre, nous devrions peut-être invoquer votre mesure législative d'après le commentaire que vous avez fait avant le 3 février ainsi que votre nouvel amendement pour cinq ans et demi.

Le sénateur Banks : Quelqu'un a dit huit?

Le sénateur Robichaud : Qu'arrive-t-il si une motion est acceptée par une Chambre et refusée par l'autre?

Le sénateur Banks : Si le projet de loi précise « les deux », la disposition demeurera sur la liste.

Le sénateur Nolin : Ce serait sûr, et c'est là où je veux en venir. On n'a pas besoin des deux Chambres. La loi existe déjà. La décision a dûment été acceptée, amendée et sanctionnée, et on doit tout simplement la mettre en vigueur. C'est le seul élément manquant.

La motion vise à garder la loi en vie pendant un an et non à la faire mourir. C'est la prérogative du gouvernement; s'il n'agit pas, la loi mourra. Nous faisons les lois, mais c'est le gouvernement qui les applique.

Le sénateur Banks : C'est exact.

Le sénateur Nolin : À moins qu'un article bien tourné indique qu'il en sera ainsi, la version française stipule clairement « la loi entre en vigueur ». Personne ne met en doute l'intention du Parlement.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Ces lois ne font pas l'objet du projet de loi qui est devant nous.

[English]

Senator Nolin: We know that when we adopt laws that have “may” in the coming into force section. We understand why that might be, and usually they have explained why. Now, we are into the reverse. The law already exists, and the intent of this act is to make it die, or, if the government explains why, it stays alive for another year. You do not need two Houses to do that — only one.

Your question was about two different votes on the same motion. What would the result be? It would stay alive. I would love to tell you that both Houses are needed, but I do not think they are.

[Translation]

Senator Robichaud: I do not think so either.

[English]

Senator Nolin: I would love to see the Senate be the place. You need one place or one motion. We want to keep it alive for a year. What is the political gain in making a law that is already in existence stay alive for another year? I do not understand. I would understand the reverse. It would need two Houses to create a law or amend a law. This is to keep it alive.

[Translation]

Senator Robichaud: What if the minister were to table a motion in the House of Commons to extend this for an additional year and what if the motion was rejected? What happens then?

[English]

Senator Nolin: They can put it into force during the remainder of the year.

Senator Robichaud: Yes, but that motion will come within the year. Sometimes things happen at the last minute here.

Senator Nolin: The minister needs to table it. May I argue on your behalf?

Senator Banks: Yes, better you than me.

Senator Nolin: The minister has five sitting days at the beginning of the year to introduce such a motion.

Senator Robichaud: Not the motion.

Senator Nolin: Yes, yes, the list.

Senator Banks: The list.

Senator Robichaud: The list, yes. Then the list stays there for a year, and any minister has to put down the motion before the end of that year, and he can wait until the last day in September to do it.

Senator Nolin: Yes.

Senator Banks: Correct.

[Traduction]

Le sénateur Nolin : Nous savons que lorsque nous adoptons des lois dont l'entrée en vigueur est conditionnelle... Nous comprenons pourquoi et, habituellement, on nous l'explique. Maintenant, c'est l'inverse. La loi existe déjà et le but de cette mesure législative est de la faire mourir ou, si le gouvernement le justifie, de la garder en vie pendant un an. On n'a pas besoin des deux Chambres pour cela une seule suffit.

Vous avez demandé ce qui arriverait s'il y avait deux votes différents sur la même motion. La loi resterait en vie. J'aimerais pouvoir vous dire que les deux Chambres sont nécessaires ici, mais ce n'est pas le cas.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Je ne crois pas non plus.

[Traduction]

Le sénateur Nolin : J'aimerais énormément que le Sénat s'en charge. On a besoin d'une Chambre ou d'une motion. Nous voulons la garder en vie pendant un an. Qu'est-ce qu'on gagne à prolonger d'un an la vie d'une loi déjà existante? Je ne vois pas. Je comprendrais l'inverse. On a besoin des deux Chambres pour créer ou amender une loi, mais il s'agit ici de la maintenir en vie.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Si la motion est déposée, disons, à la Chambre des communes, que le ministre dépose une motion comme quoi il veut que cela continue et qu'il y a une autre année et que la motion est refusée.

[Traduction]

Le sénateur Nolin : Elle peut entrer en vigueur pendant le reste de l'année.

Le sénateur Robichaud : Oui, mais cette motion sera déposée durant l'année. Les choses ici se produisent souvent à la dernière minute.

Le sénateur Nolin : C'est au ministre de la déposer. Puis-je parler en votre nom?

Le sénateur Banks : Oui, ce sera mieux ainsi.

Le sénateur Nolin : Le ministre dispose de cinq jours de séance au début de l'année pour présenter une telle motion.

Le sénateur Robichaud : Pas la motion.

Le sénateur Nolin : Pardon, la liste.

Le sénateur Banks : Oui, la liste.

Le sénateur Robichaud : En effet. La liste est valide pendant un an. Et tout ministre doit présenter la motion avant la fin de l'année; il a jusqu'au dernier jour de septembre pour le faire.

Le sénateur Nolin : Oui.

Le sénateur Banks : Absolument.

Senator Nolin: And ministers are usually in the House of Common, by the way.

Senator Robichaud: They still can put the motion down.

Senator Nolin: Through the minister in the Senate.

Senator Robichaud: The Senate is the very same thing.

Senator Nolin: I do not think we need both Houses to achieve that.

[Translation]

Senator Robichaud: No, I do not believe so. I do not see any partisanship at this level.

Senator Nolin: The opposite in fact is true, because the law is already in force.

Senator Robichaud: Precisely.

[English]

Senator Banks: If it is opposed to in both Houses, the safety net is that it is brought to the attention of Parliament — of whichever House of Parliament. I am assuming that there is good intent on the part of all members of both Houses of Parliament. If this exemption, if I can put it that way, is brought by the government before, let us assume, the House of Commons year after year after year —

Senator Nolin: The list is tabled in both Houses.

Senator Banks: Yes, someone will wise up to the fact that this needs attention. It will be brought to the attention of Parliamentarians, and that is, as I said before, as important as the actual repeal function.

[Translation]

Senator Robichaud: In fact, if the motion is defeated in the waning days and if they do not have the time to arrange for —

Senator Nolin: They truly wanted to see the legislation adopted. Correct?

[English]

Senator Banks: The cartoon version of that would be, Senator Robichaud, on November 19, the minister proposes a motion in the House of Commons to remove the act from the list, and it fails. Then the government has the final option of bringing it into force. That saves it.

[Translation]

Senator Robichaud: Yes. I do not have a problem with that, unless Parliament is prorogued.

Le sénateur Nolin : En passant, les ministres sont habituellement à la Chambre des communes.

Le sénateur Robichaud : Ils peuvent toujours déposer la motion.

Le sénateur Nolin : Par l'intermédiaire du ministre au Sénat.

Le sénateur Robichaud : C'est exactement la même chose pour le Sénat.

Le sénateur Nolin : Je ne crois pas que nous ayons besoin des deux Chambres pour cela.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Non, je ne crois pas. Je ne vois pas de partisanerie ce niveau.

Le sénateur Nolin : C'est le contraire, parce que loi existe déjà.

Le sénateur Robichaud : Oui, elle est là.

[Traduction]

Le sénateur Banks : Si les deux Chambres la rejettent, il reste un filet de sécurité, c'est que ce soit porté à l'attention du Parlement, à savoir de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement. J'imagine que tous les députés et sénateurs sont des gens de bonne volonté. Par exemple, si le gouvernement demande une exemption, si je peux m'exprimer ainsi, devant la Chambre des communes année après année...

Le sénateur Nolin : La liste est déposée devant les deux Chambres.

Le sénateur Banks : Tout à fait, quelqu'un réalisera qu'il faut s'y intéresser. On la portera donc à l'attention des parlementaires, ce qui est, comme je l'ai dit plus tôt, aussi important que la fonction d'abrogation.

[Français]

Le sénateur Robichaud : En fait, si la motion est refusée dans les derniers jours et qu'ils n'ont pas le temps de la mettre en place ...

Le sénateur Nolin : Ils la voulaient vraiment cette loi, n'est-ce pas?

[Traduction]

Le sénateur Banks : Ce qui serait ironique, sénateur Robichaud, c'est que le 19 novembre, le ministre dépose une motion devant la Chambre des communes visant à retirer cette loi de la liste; ce serait la fin. Le gouvernement aura donc le choix, en dernier ressort, de la mettre en vigueur, c'est-à-dire de la sauver.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Oui. Je n'ai pas de problème avec cela à moins que le Parlement et qu'il y ait abrogation.

[English]

Senator Joyal: I think your hypothetical question is if one house refuses it within the year the government can come to the Senate.

Senator Banks: Yes, if it fails in one place, it can go to the other.

Senator Joyal: Or, as you said, the government can proclaim it, and that is it. That is the end of it.

Senator Nolin: Both Houses adopted the law nine or ten years ago. Could one House say one thing and another House say another thing, and what would be the result? That could very well happen. That is why I do not think you need two Houses. I think you need one, to prevent a conflict, because you would have a political problem there. The law already exists. The will of Parliament was already expressed.

The Chairman: Senator Banks, have you anticipated drawing or drafting any regulations to set forth the rules under which this act is to operate?

Senator Banks: No, I do not think that any are needed. The advice I have received is that, in the event a government brings forward a motion that would take care of it, either in the case of removing an act from the list or of amending the act.

The Chairman: Honourable senators, are there any other questions that you would like to put to this witness, the Honourable Senator Banks? If not, that concludes our work for today.

At tomorrow's meeting, we will have officials from the Department of Justice. We learned today that there are at least two questions of clarification that we would like to put to the department. Senator Banks, if it is at all possible for you to be here, we would love it.

Senator Banks: I cannot. I have a meeting that goes from 8 a.m. to 10:30 a.m.

Senator Joyal: I suggest that Senator Nolin act as a proxy for the honourable senator.

The Chairman: If there is no further business before the committee at this time, the committee is adjourned until 10:45 tomorrow.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 8, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-202, to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving Royal Assent, met this day at 10:45 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Je crois que votre question hypothétique est de savoir si, lorsque la Chambre des communes la rejette dans l'année, le gouvernement peut se présenter devant le Sénat.

Le sénateur Banks : Oui, si une Chambre est contre, on peut se tourner vers l'autre.

Le sénateur Joyal : Ou, comme vous l'avez dit, le gouvernement peut la promulguer, un point c'est tout. C'est donc réglé.

Le sénateur Nolin : Les deux Chambres ont adopté la loi il y a neuf ou dix ans. Est-ce possible qu'une Chambre dise quelque chose et que l'autre Chambre affirme le contraire? Qu'adviendrait-il? Cette situation pourrait très bien se produire. C'est la raison pour laquelle je pense que vous n'avez pas besoin des deux Chambres. Je crois qu'une Chambre suffit, pour éviter tout conflit, parce que vous auriez là un problème politique. La loi existe déjà. Le Parlement s'est déjà exprimé.

Le président : Sénateur Banks, avez-vous songé à établir des règles en vertu desquelles la loi s'appliquerait?

Le sénateur Banks : Non, je ne crois pas que ce soit nécessaire. D'après ce qu'on m'a dit, si le gouvernement propose une motion, ce serai couvert, que ce soit pour retirer une loi de la liste ou pour la modifier.

Le président : Honorables sénateurs, avez-vous d'autres questions à poser au témoin, sénateur Banks? Si non, cela conclut nos travaux de la journée.

Nous accueillerons demain des fonctionnaires du ministère de la Justice. Nous avons soulevé aujourd'hui deux questions qui devront être clarifiées par le ministère. Sénateur Banks, nous apprécierions que vous soyez des nôtres, si c'est possible.

Le sénateur Banks : Je ne pourrai pas. J'ai une réunion de 8 heures à 10 h 30.

Le sénateur Joyal : Je propose que le sénateur Nolin le remplace.

Le président : S'il n'y a rien d'autre, le comité suspend ses travaux. Nous reprendrons demain, à 10 h 45.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les 10 ans suivant leur sanction, se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, our committee is meeting to have further consideration of a bill called Bill S-202, to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving Royal Assent.

Yesterday, this committee heard evidence from the proposer and promoter of the bill, Senator Banks, and he is with us today. Today, we are honoured to have before us senior officials from the Department of Justice who have reviewed this bill and who will give us an overview of the government's position and the department's position in relation to this bill. We have John Mark Keyes, Acting Chief Legislative Counsel, and Christine Landry, Senior Counsel, Development and Special Projects Section of the Department of Justice.

I asked before we began if you had seen any of the transcripts of evidence of yesterday's hearing where a few questions were raised about clause 5 and so on. You indicated that you had an opportunity to have a cursory view. In the course of your presentation today, I would be grateful if you could respond to the two specific questions raised yesterday. Welcome and you have the floor.

[Translation]

Mr. John Mark Keyes, Acting Chief Legislative Counsel, Department of Justice Canada: Mr. Chairman, it is a pleasure for me to appear once again before this committee to discuss Bill S-202 sponsored by Senator Banks. We closely followed your committee's proceedings on previous versions of the bill — namely S-12, S-11 and S-5 — and we are happy to have the opportunity to participate in the debate process once again.

We noted during these proceedings, in particular during debate on May 31, that there was widespread support for this bill. It was acknowledged that this bill establishes a mechanism that would encourage the government to reconsider on a regular basis the advisability of having certain acts and certain legislative provisions come into force. At the same time, it would provide an opportunity to review acts and repeal provisions that are no longer useful.

In addition to testifying before this committee, we have met with Senator Banks on several occasions to discuss his bill and possible amendments to improve upon it. The senator did address the concerns that we raised earlier and has made a significant number of changes to his bill.

Clause 3 now provides a mechanism to delay the repeal of an act or provision by way of a resolution by either House of Parliament.

Clause 4 provides for the publication in the *Canada Gazette* of the list of acts or provisions that have been repealed.

Clause 5 deals with provisions that have been amended over the past nine years with a view to determining the year in which they are to be repealed, on the basis of the year in which assent to amend them was given.

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, notre comité se réunit pour examiner en détail le projet de loi S-202, Loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les 10 ans suivant leur sanction.

Hier, nous avons entendu le témoignage de l'auteur et du promoteur du projet de loi en question, le sénateur Banks, qui est ici avec nous. Nous avons l'honneur aujourd'hui de recevoir des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice qui ont examiné la mesure législative et qui nous donneront un aperçu de la position du gouvernement et du ministère à son égard. Nous accueillons John Mark Keyes, premier conseiller législatif par intérim, et Christine Landry, avocate-conseil, Section du perfectionnement et des projets spéciaux du ministère de la Justice.

Avant de commencer, je vous ai demandé si vous aviez lu la transcription des délibérations d'hier au cours desquelles on a posé quelques questions à propos de l'article 5, entre autres. Vous avez indiqué que vous aviez eu l'occasion d'y jeter un coup d'œil. Pendant votre exposé, je vous serais reconnaissant de bien vouloir répondre aux deux questions précises soulevées hier. Bienvenue et à vous la parole.

[Français]

John Mark Keyes, premier conseiller législatif par intérim, ministère de la Justice Canada : Monsieur le président, c'est un plaisir de comparaître encore une fois devant ce comité pour discuter du projet de loi S-202, présenté par le sénateur Banks. Nous avons suivi de très près vos délibérations sur les versions antérieures du projet de loi — S-12, S-11 et S-5 — et nous sommes heureux d'avoir l'occasion de participer de nouveau à vos travaux.

Nous avons remarqué l'appui important en faveur du projet de loi exprimé dans les débats, notamment ceux qui ont eu lieu le 31 mai. Cet appui reconnaît la valeur de ce projet de loi pour créer un mécanisme qui, d'un part, inciterait le gouvernement à revoir régulièrement l'occasion de mettre en vigueur les lois ou certaines de leurs dispositions et, d'autre part, effectuerait une révision des lois en éliminant les dispositions qui ne sont plus utiles.

En plus de comparaître devant ce comité, nous avons rencontré le sénateur Banks à plusieurs reprises pour discuter de son projet de loi et des amendements qui pourraient l'améliorer. Le sénateur a répondu aux préoccupations que nous avons antérieurement soulevées, apportant un bon nombre de changements à son projet de loi.

L'article 3 comporte maintenant un mécanisme pour reporter l'abrogation d'une loi ou d'une disposition par voie de résolution de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement.

L'article 4 prévoit la publication dans la *Gazette du Canada* de la liste des lois et les dispositions abrogées.

L'article 5 traite des dispositions modifiées dans les derniers neuf ans pour établir l'année de leur abrogation en fonction de celle de la sanction de leur modification.

[English]

We deeply appreciate the openness and understanding Senator Banks has demonstrated for the concerns we raised previously. When we appeared before this committee on previous versions of the bill, we circulated a table listing the acts or provisions that would be affected by the bill if enacted. The table has been updated to cover provisions that would be affected if the bill were enacted this year and if it were to come into force in 2008. We provided copies of the updated table to Senator Banks and understand he passed them along to you yesterday. Copies were also provided to the clerk of the committee for any of you without copies.

I would be pleased to answer questions about the technical aspects of the bill and how it might work in practice, particularly those provisions that reflect our suggestions about previous versions of the bill. I cannot comment on the position of the government. This is still being determined and remains in the hands of our minister and his cabinet colleagues.

I believe one of the questions you wanted me to address related to clause 5.

The Chairman: The application of clause 5.

Mr. Keyes: I will start with that provision and address the questions that were raised.

This is really a transitional section. It deals with provisions that were amended prior to this bill being enacted. It is not looking ahead to provisions that might be amended in the future. It is only looking at provisions that were amended in the nine years before this bill, if it is enacted, comes into force. The section is intended to deal with a transitional question about how the act would operate with respect to those provisions.

Our view is that, for the future, we would draft amendments with this act in mind, and draft them in a way to avoid problems that might otherwise occur. That has not happened and cannot happen with amendments that were drafted in the past because this bill has not yet been enacted.

Briefly, it is a problem where a provision was enacted, for example, 10 years ago and subsequently amended five years ago. The question is — what would the result be if you repeal the original provision and are still left with the amendment hanging out by itself?

This transitional provision is intended to avoid confusion about that result. It is also intended to revive the original provision as was stated yesterday. Senator Banks, I think, used the expression “resetting the clock.”

It would be revived for a period of 10 years following the amendment. If the amendment was made five years ago, the clock would have started running then and four years from now it would come up on the list for repeal. The operative date is the date the provision was amended rather than the date on which the provision was originally enacted.

[Traduction]

Nous apprécions grandement l'ouverture d'esprit et la compréhension du sénateur Banks face aux préoccupations que nous avons soulevées précédemment. Quand nous avons comparu devant ce comité, lors de l'examen de versions précédentes du projet de loi, nous vous avons remis un tableau des lois ou des dispositions qui seraient touchées par cette mesure législative si celle-ci était adoptée. Nous avons mis ce tableau à jour afin de couvrir les dispositions qui seraient visées si l'adoption se faisait cette année et l'entrée en vigueur en 2008. Nous en avons remis des copies au sénateur Banks, qui vous les a distribuées hier. Pour ceux qui n'en ont pas, vous pouvez toujours en demander une au greffier du comité.

Je serais ravi de répondre à vos questions concernant les aspects techniques du projet de loi et l'application concrète de ses dispositions, particulièrement celles qui reflètent nos suggestions quant aux versions antérieures. Je ne peux toutefois pas faire de commentaires sur la position du gouvernement. Ce dossier se trouve entre les mains de notre ministre et de ses collègues du Cabinet.

Je crois que vous voulez que j'aborde l'article 5, entre autres.

Le président : L'application de l'article 5.

M. Keyes : Je vais parler de cette disposition et ensuite traiter des questions soulevées.

Il s'agit d'un article transitoire. Il traite des dispositions qui ont été modifiées avant l'adoption de ce projet de loi. Il ne tient pas compte des dispositions qui pourraient être changées dans le futur, mais uniquement des dispositions modifiées dans les neuf années précédant l'entrée en vigueur de la mesure législative, si celle-ci est adoptée. L'article vise à régler la question transitoire de l'application de la loi, compte tenu de ces dispositions.

Nous sommes d'avis qu'à l'avenir, nous rédigerons des amendements avec cette loi à l'esprit, de manière à éviter les problèmes qui pourraient survenir. Cela ne s'est pas fait et ne peut se faire pour ce qui est des amendements formulés dans le passé étant donné que ce projet de loi n'a pas encore été adopté.

En bref, cela devient un problème lorsqu'une disposition a été édictée, par exemple, il y a dix ans, mais modifiée il y a cinq ans. La question qu'on se pose est : qu'arriverait-il si l'on abrogeait la disposition originale et que l'on conservait l'amendement?

Cette disposition transitoire sert à éviter toute confusion. Elle permet également de remettre en vigueur la disposition originale, comme l'a mentionné le sénateur Banks hier en parlant de recommencer à zéro.

La disposition serait remise en vigueur pour une période de 10 ans après l'amendement. Si on l'avait amendée il y a cinq ans, on aurait commencé à compter à partir de ce moment-là et, dans quatre ans, la disposition figurerait sur la liste d'abrogation. La date d'effet est la date à laquelle la disposition a été modifiée et non à laquelle elle a été adoptée au départ.

The Chairman: If a bill was in its eighth year and had not yet been proclaimed — say it was a bill with 500 sections and one section was amended — does that one section mean that the nine-year clock begins again on that whole bill?

Mr. Keyes: Not on the whole bill, but on the particular provision and any other provisions affected by it or related to its operation.

I have brought a couple of examples of such cases to give you a better sense of the problem.

Senator Banks: Before we do, I have to ask for a confirmation. You said that it is looking forward and not back. If I understand it correctly, the last year in which the exemption in clause 5 would apply would be the year in which this act would come into force.

Mr. Keyes: That is right.

As it reads, it says:

Section 2 does not apply to any provision amended by an Act that was assented to during the nine calendar years preceding the year this Act comes into force...

If an amendment was assented to after this act comes into force, clause 5 has no application.

The Chairman: It is transitional.

Mr. Keyes: Exactly.

The first example I brought is the Contraventions Act. By the way, these examples are noted in the table that was circulated. At the end of that table, you will see the last two pages list the provisions that would be affected by clause 5. I have taken these examples from that list.

The Chairman: For the record, you are talking about the Contraventions Act and you have given us two pages from that act. The first is chapter 47, page 30, which deals with sections 61, 62, 63 and 64. In addition, you have attached section 170 of the Youth Criminal Justice Act in English and French.

Mr. Keyes: Yes. A particular provision here is section 62 of the Contraventions Act. It was enacted in 1992 so it is more than nine years old. Ordinarily, it would be on the list — i.e. section 62 would be on the list. It is still not in force, having been enacted in 1992.

Section 62 deals with the powers of the court in dealing with young offenders and talks about the committal of those offenders and other ways in which the court might dispose of the offender.

In 2002, the Youth Criminal Justice Act was enacted and section 170 of that act contained a consequential amendment to the Contraventions Act. You can see that on the third page of the handout.

That amendment replaced paragraph 62(2)(a) with a new one. Basically, the amendment was replacing a previous reference to the Young Offenders Act with a reference to the Youth Criminal

Le président : Si un projet de loi en est à sa huitième année et n'a pas encore été promulgué disons qu'il s'agit d'un projet de loi de 500 articles dont un a été modifié cela veut-il dire que tout le projet de loi échappe à l'abrogation?

M. Keyes : Pas pour tout le projet de loi, mais pour la disposition en question et toutes les autres visées par son application.

J'ai ici quelques exemples de cas semblables pour vous donner une meilleure idée du problème qui se pose.

Le sénateur Banks : Mais avant, je dois obtenir une confirmation. Vous avez dit que nous regardons vers l'avenir et non vers le passé. Si je comprends bien, la dernière année où s'applique l'exemption prévue à l'article 5 serait l'année de l'entrée en vigueur de la loi.

M. Keyes : C'est exact.

L'article 5 se lit comme suit :

Sont soustraites à l'application de l'article 2 les dispositions faisant l'objet d'une modification apportée par une loi sanctionnée au cours des neuf années civiles précédant celle de l'entrée en vigueur de la présente loi [...]

Si un amendement a été sanctionné après l'entrée en vigueur de la présente loi, l'article 5 ne s'applique pas.

Le président : C'est transitoire.

M. Keyes : Exactement.

Mon premier exemple est celui de la Loi sur les contraventions. En passant, ces exemples figurent dans le tableau qui vous a été remis. À la fin de ce tableau, aux deux dernières pages, vous trouverez une liste des dispositions qui seraient touchées par l'article 5. J'ai tiré mes exemples de cette liste.

Le président : Pour que ce soit bien clair, vous parlez de la Loi sur les contraventions et vous nous avez remis deux pages de cette loi. La première est le chapitre 47, page 30, qui traite des articles 61, 62, 63 et 64. De plus, vous avez joint l'article 170 de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, en français et en anglais.

M. Keyes : Tout à fait. La disposition dont je parle est l'article 62 de la Loi sur les contraventions dont l'adoption remonte à 1992; il y a donc plus de neuf ans. Normalement, cet article devrait figurer sur la liste d'abrogation. Il n'est toujours pas en vigueur, même s'il a été adopté en 1992.

L'article 62 traite des pouvoirs du tribunal relativement aux jeunes contrevenants, de leur incarcération et des décisions pouvant être prises à leur égard.

En 2002, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents a été adoptée, et l'article 170 de cette loi renfermait une modification corrélative à la Loi sur les contraventions. Vous pouvez le voir à la troisième page du document.

On a remplacé l'alinéa 62(2)a). En fait, la modification visait à remplacer la mention « Loi sur les jeunes contrevenants » par « Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents ». Par

Justice Act. Therefore, it was consequential to the Youth Criminal Justice Act, which replaced the old Young Offenders Act.

The result is that today we have most of section 62 having been enacted in 1992, but paragraph (a) was enacted more recently. What clause 5 of the bill would do is reset the clock for the whole of section 62, because you have to read it all together. Paragraph (a) does not make sense unless it is read with the rest of subsection 2. Subsection 2 does not make sense unless it is read with the other sections as well. The effect here of clause 5, because of the 2002 amendment, would be to reset the clock on the whole of section 62 so that it starts from 2002 rather than from 1992.

Senator Joyal: It is not for one year.

Mr. Keyes: That is correct.

Senator Joyal: We had that discussion yesterday. There was an understanding that a possible interpretation could be that it was setting the clock for one year on the same basis that clause 3 of the bill is providing for when a resolution is adopted by either House of Parliament.

This one is different. It restarts the clock at the year the enactment was adopted.

Mr. Keyes: That is it exactly.

Senator Joyal: We wrestled with that yesterday to try to understand it. Senator Banks noted that the fifth line of clause 5 states “or to any provision that is necessary for it” and suggested that the word “it” be defined as being the amended provision. That would make the interpretation of the section clearer.

Mr. Keyes: I believe that is certainly the intention here with the word “it.” I agree that it would improve the clarity of the provision by amending it in that way.

Senator Joyal: In other words, this is transitional only for an amendment to an act that is in force but the amendment has not been proclaimed.

Mr. Keyes: That is right. The amendment is not in force and the original is not in force either.

Senator Joyal: The effect of Parliament legislating on that act — that is, bringing an amendment to that act — has the effect of reviving the old act for a period of 10 years.

Mr. Keyes: Not the whole act, just the amended provision.

Senator Joyal: That amended provision.

The Chairman: In this case, section 62.

Senator Joyal: You said you have another example.

Mr. Keyes: The second example is the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Implementation Act. The front of the package is in English and the other side is in French.

conséquent, la modification découle de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, qui a été substituée à la Loi sur les jeunes contrevenants.

Nous nous retrouvons donc avec l'article 62 qui a été adopté en 1992, et l'alinéa a), plus récemment. L'article 5 du projet de loi permettra donc de repartir à zéro pour l'article 62 au complet, parce qu'on doit le lire intégralement. L'alinéa a) est dénué de sens s'il n'est pas lu avec le reste du paragraphe (2) et c'est la même chose pour ce dernier. L'article 5 permettrait de reporter l'abrogation de tout l'article 62 puisqu'en raison de son amendement en 2002, il faudrait recommencer à compter depuis cette date et non remonter jusqu'à 1992.

Le sénateur Joyal : Ce n'est pas pour un an.

M. Keyes : C'est exact.

Le sénateur Joyal : Nous avons eu cette discussion hier. On pensait qu'il était possible de l'interpréter différemment, c'est-à-dire qu'on pouvait fixer un délai d'un an, tout comme le prévoit l'article 3 lorsque l'une ou l'autre des Chambres adopte une résolution.

Dans ce cas, c'est différent. On repart à zéro à partir de l'année de l'adoption.

M. Keyes : Absolument.

Le sénateur Joyal : Nous l'avons longuement analysé hier pour essayer de comprendre. Le sénateur Banks a fait remarquer que l'article 5, à la sixième ligne, stipulait « ainsi que les dispositions nécessaires à leur prise d'effet » et a proposé que l'on précise que « leur » faisait référence aux dispositions faisant l'objet d'une modification. Ce serait plus clair.

M. Keyes : Je crois que le pronom « leur » rend bien le sens, mais je suis d'accord pour dire que cette précision améliorerait la clarté de cette disposition.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, cet article est transitoire seulement dans le cas d'un amendement à une loi en vigueur qui n'a pas été promulgué.

M. Keyes : Exactement. Ni la disposition modifiée ni l'originale ne sont en vigueur.

Le sénateur Joyal : En apportant des changements à une loi, le Parlement fera revivre l'ancienne loi pour une période de 10 ans.

M. Keyes : Pas toute la loi, seulement la disposition modifiée.

Le sénateur Joyal : Cette disposition modifiée.

Le président : En l'occurrence, l'article 62.

Le sénateur Joyal : Vous avez dit que vous aviez un autre exemple.

M. Keyes : Le deuxième exemple concerne la Loi de mise en œuvre du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Le recto du document est en anglais, et le verso, en français.

This is section 13 of the act, which was enacted in 1988. Again, it is something that will be 10 years old in 2008. Section 13 is still not in force in that act. It would ordinarily be on the list for 2008 because it was enacted more than 10 years ago.

However, on the next page you see section 183 from the Courts Administration Service Act, which was enacted in 2002. There are a whole series of changes that this section enacts, but one change in paragraph (h) is a change to subsection 13(2) of the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Implementation Act.

The purpose of this change is to update references to the Federal Court. It replaces the expression "Federal Court Trial Division" with "Federal Court." That expression occurs in subsection 13(2), which I have indicated with an arrow in the third line.

The amendment adjusts the name of the court. Again, if section 13 were repealed, there would be questions about the significance of what the amending provision is now. It is changing a name in something that is being repealed.

Here we are suggesting that the logic would be the same. If Parliament has seen fit to amend a particular provision, it is as though it breathed new life into it and affirmed that it still has currency. Therefore, the clock should be reset to the date of the amendment.

The Chairman: Is your department satisfied with the two-year provision in clause 6? Do you have sufficient time?

Mr. Keyes: The resolution would be effective for only one year.

The Chairman: The act comes into force two years after. Is the two-year period enough? Is the department satisfied with that?

Mr. Keyes: Yes, I believe we could be ready in two years.

Senator Joyal: Could you live with one year? This bill has been in the mill for many years. It has been before the Senate three times.

Senator Banks: I believe it was 2002.

Senator Joyal: I refer to page four of the briefing note prepared by our researcher, Ms. Young: "If this bill were to be passed by both chambers and receive Royal Assent in, say October of this year, it would not come into force until October 2008. The first report with the list of Acts or provisions would be laid before both chambers in early 2009, and the first Acts or provisions would be repealed on 31 December 2009. Waiting until 31 December 2009 for the first Act or provision to be repealed pursuant to the provisions of Bill S-202 seems like a long time."

Do you not think one year would be sufficient so that it could be implemented by December 31, 2008 instead of 2009?

Il est question de l'article 13 de la loi dont l'adoption remonte à 1998. Là aussi, cela fera dix ans en 2008, et l'article 13 n'est toujours pas en vigueur dans la loi. Il devrait normalement figurer sur la liste d'abrogation de 2008 car son adoption date de plus de 10 ans.

Toutefois, à la page suivante, vous trouverez l'article 183 de la Loi sur le Service administratif des tribunaux judiciaires dont l'adoption remonte à 2002. Cet article fait état d'une série de changements, dont un à l'alinéa h) qui entraîne une modification au paragraphe 13(2) de la Loi de mise en œuvre du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires.

Ce changement vise à mettre à jour la terminologie. On a substitué l'expression « Cour fédérale » à « Section de première instance de la Cour fédérale ». Vous trouverez cette expression au paragraphe 13(2), à la troisième ligne, avec une flèche en évidence.

La modification a permis de préciser le nom du tribunal. Mais si l'article 13 est abrogé, on se posera des questions sur l'importance de la disposition modificative. On change un nom à quelque chose qui a été abrogé.

Dans ce cas, nous proposons que la logique soit la même. Si le Parlement a cru bon de modifier une disposition particulière, c'est parce qu'elle était encore d'actualité et que cela valait la peine de la rétablir. On doit donc repartir à zéro à compter de la date de modification.

Le président : Votre ministère est-il satisfait du délai de deux ans prévu à l'article 6. Disposez-vous de suffisamment de temps?

M. Keyes : La résolution serait valable seulement pendant un an.

Le président : La loi entre en vigueur deux ans après. Est-ce assez deux ans? Cela convient-il à votre ministère?

M. Keyes : Oui, je crois que nous pourrions être prêts dans deux ans.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous le faire en un an? Cette mesure législative est en préparation depuis déjà de nombreuses années. Elle a été présentée trois fois au Sénat.

Le sénateur Banks : Je crois que c'était en 2002.

Le sénateur Joyal : Je me reporte à la page 4 des notes d'information rédigées par notre attachée de recherche, Mme Young : « Si ce projet de loi devait être adopté par les deux Chambres et recevoir la sanction royale, mettons en octobre prochain, il n'entrerait pas en vigueur avant octobre 2008. Le premier rapport indiquant des lois ou des dispositions de loi serait déposé devant chacune des Chambres au début de 2009 et les premières lois ou dispositions seraient abrogées le 31 décembre 2009. Le projet de loi S-202 reporte au 31 décembre 2009 l'abrogation de la première loi ou disposition législative. »

Ne croyez-vous pas qu'une année serait suffisante afin qu'il puisse entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 2008, plutôt qu'en 2009?

Mr. Keyes: I see the force of the argument that this bill in various forms has been proposed for several years. Certainly, we have been discussing it within the government over those years. All departments are aware that this is being proposed and we have canvassed them on the implications of the bill.

As to the acceptability of one year versus two years, I cannot say what the government's view would be on that. I see the strength of the point you are making.

Senator Joyal: The bill has two saving provisions — clause 5, which is a transitional provision, and clause 3, which provides that either House of Parliament can adopt a resolution that the act or provision be repealed. We have a saving mechanism such that you are protected by clause 5 and then by clause 3 with the resolution. If something comes forward as being forgotten, Parliament could act on that basis. The whole of the bill would come into force sooner rather than later.

Mr. Keyes: I agree. That adds more force to the argument that you present.

Senator Joyal: Originally, if I remember correctly Senator Banks, the bill did not contain clause 5. It was added later in the third version and the last part of clause 3 — the saving resolution of Parliament — was not in the original version of the bill.

Senator Banks: Not in the same way that it is now. That bill was first read on December 11, 2002. You are right, Senator Joyal. The saving provision was not there. Clause 3 simply said that every act or provision listed in the annual report that is not brought into force on or about December 31 of the year in which the report is tabled is repealed. There was no escape provided.

Senator Joyal: That is what I remember from the first version of the bill.

Of course, I am not opposed in principle to postponing the implementation to two years. I understand you want to ensure that the whole system is aware that this bill is not new and is in its third version. You have appeared here each time the bill has been brought forward and all areas of administration are aware of the impact of the bill. You gave us a list of all the acts that could be affected by it.

If you were to tell me that the government would accept the bill, I would say ensure that we have the benefit of the bill. If the government were to say no to this bill, I would prefer to make it more effective.

The Chairman: Mr. Keyes can speak only for the department and not for government so I would sense reluctance on his part to speak to that.

Mr. Keyes: That is right, I cannot speak for the minister or for the government as to whether they would be prepared to accept the amendment. I can only give my view as to the merits of the strength of the argument behind it.

M. Keyes : Je conviens de la force de l'argument selon lequel ce projet de loi a été présenté sous diverses formes pendant plusieurs années. Nous en avons d'ailleurs discuté avec le gouvernement au cours de ces années. Tous les ministères sont au courant qu'on propose ce projet de loi. Nous leur avons demandé leur avis sur ses implications.

Pour ce qui est du délai, à savoir une année plutôt que deux, je ne peux dire ce que serait l'opinion du gouvernement là-dessus. Mais je comprends le bien-fondé de votre argument.

Le sénateur Joyal : Le projet de loi comporte deux dispositions d'exception — l'article 5, qui est une disposition transitoire, et l'article 3, qui prévoit que l'une ou l'autre des Chambres peut adopter une résolution pour permettre l'abrogation d'une loi ou d'une disposition. Grâce aux articles 5 et 3, nous disposons de mécanismes d'exception qui offrent une protection en cas de résolution. S'il s'avère qu'on a oublié un élément, le Parlement pourrait agir en conséquence. L'ensemble du projet de loi entrerait en vigueur plus tôt que tard.

M. Keyes : Je suis d'accord avec vous. Cela renforce votre argument.

Le sénateur Joyal : À l'origine, si je me rappelle bien ce qu'a dit le sénateur Banks, l'article 5 ne figurait pas dans le projet de loi. Il a été ajouté plus tard, dans la troisième version; et la dernière partie de l'article 3 — la résolution de sauvegarde du Parlement — n'était pas dans la version originale du projet de loi.

Le sénateur Banks : Pas sous sa forme actuelle. On a fait la première lecture de ce projet de loi le 11 décembre 2002. Vous avez raison, sénateur Joyal. La disposition d'exception n'y figurait pas. L'article 3 stipulait simplement que toute loi ou disposition figurant dans le rapport annuel comme n'étant pas encore en vigueur au 31 décembre suivant l'année du dépôt du rapport devait être abrogée. Aucune exception n'était prévue.

Le sénateur Joyal : C'est ce dont je me souviens concernant la première version du projet de loi.

Évidemment, je ne m'oppose pas au principe de reporter de deux ans sa mise en application. Je comprends que vous souhaitez vous assurer que tout l'appareil gouvernemental sache que ce projet de loi n'est pas nouveau et qu'il en est à sa troisième version. Vous avez comparu ici à chaque dépôt du projet de loi, et partout au gouvernement on en connaît les répercussions. Vous nous avez remis une liste de toutes les lois qui pourraient être visées.

Si vous me disiez que le projet de loi sera adopté par le gouvernement, je vous répondrais de vous assurer que nous en tirerons avantage. En revanche, si le gouvernement le rejetait, je préférerais le rendre plus efficace.

Le président : M. Keyes peut seulement parler au nom du ministère et non du gouvernement tout entier; je comprends donc qu'il soit réticent à s'exprimer là-dessus.

M. Keyes : C'est vrai, je ne peux parler au nom du ministre ou du gouvernement pour ce qui est de leur disposition à accepter l'amendement. Je peux seulement donner mon avis sur la valeur et la force de l'argument à l'appui de ce dernier.

Senator Joyal: Thank you.

The Chairman: Are there more questions?

Senator Andreychuk: I am not concerned about the two-year time limit but I am concerned that we set a time limit and start working to that end. Had we done that at the outset, we would be into the process already. My concern is getting on with the job.

You or other departmental officials made a compelling case the first time around that it would take some time to sift through all the legislation to ensure that you are in line. It would be less of a problem for Justice Canada but more of a problem for those in other ministries. Are you satisfied that would happen in the two-year period? Could you handle and manage the administration and costs involved, et cetera?

Mr. Keyes: I believe we have done a good job in terms of consulting other departments. We have done this largely through the legal services of each department. We have assembled the list of provisions as we see them covered and consulted on the basis of that list. We have done a substantial part of the work already that would be needed to get this running.

Yes, I would say that there would be no difficulty with this coming into force in two years.

Senator Andreychuk: The compelling reasons before are less compelling now because some of the work has been done.

My other question is a practical matter. Many things fall through the cracks when there is a subamendment to an act resulting in much toing and froing. If we pass this act, I am concerned that some amendments would not have been put into force because of some reasons that we all accepted, yet there is a compelling reason to have had those amendments. It will get caught. I am thinking of the same-sex benefit legislation for which we set aside the coming into force of the section concerning the Indian Act. At that time, as I recall, department officials or ministers said that they needed time to consult and negotiate with the Aboriginal communities as is their right.

As far as I know, that section has never been implemented. I am trying to remember when that was but certainly it was in the 1990s. I am concerned about other human rights and social justice issues that have not been implemented, not necessarily because the bureaucracy is at fault. We would be eliminating them and effectively causing an injustice. Have you given any thought to that?

Mr. Keyes: Yes. That is what the resolution mechanism is intended to deal with, recognizing that in some cases 10 years may not be enough time to wait.

The resolution mechanism requires the government to come forward and explain, albeit to explain every year. If those explanations are cogent and continue to be cogent, we would assume that either of the Houses of Parliament would accept them

Le sénateur Joyal : Merci.

Le président : Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Andreychuk : Ce n'est pas le délai de deux ans qui me pose problème, mais le fait que nous fixions une date butoir et travaillions en ce sens. Si nous nous étions attelés à la tâche dès le départ, le travail serait déjà en cours. Ce qui m'importe, c'est qu'on s'y mette.

La première fois, vous et d'autres fonctionnaires du ministère avez fait valoir de façon convaincante qu'il faudrait un certain temps pour passer au crible l'ensemble des lois afin de s'assurer que tout est en ordre. Ce serait moins un problème pour Justice Canada que pour d'autres ministères. Êtes-vous certain que ce travail pourrait être fait en deux ans? Pouvez-vous faire face à la gestion, aux coûts, et cetera que cela présuppose?

M. Keyes : Je crois que nous avons fait du bon travail pour ce qui est de consulter les autres ministères. Nous l'avons fait en grande partie par l'entremise des services juridiques de chacun d'entre eux. Nous avons dressé une liste des dispositions qui nous semblaient couvertes et avons effectué des consultations à partir de cette liste. Nous avons déjà accompli une part importante du travail qui sera nécessaire pour mettre le processus en marche.

Oui, je dirais que deux ans, cela me paraît tout à fait raisonnable.

Le sénateur Andreychuk : Les raisons qui étaient impérieuses ne le sont plus tellement aujourd'hui, étant donné qu'une partie du travail a été fait.

Mon autre question est d'ordre pratique. Bien des éléments se perdent lorsqu'on apporte un sous-amendement à une loi, et cela donne lieu à de nombreux tiraillements. Si nous adoptons cette loi, je crains que certains amendements n'aient pas été mis en œuvre pour certaines raisons dont nous avons tous convenu, même si des motifs solides justifiaient leur application. On ne serait pas plus avancés. Je pense à la législation sur les prestations aux conjoints de même sexe, pour laquelle nous avons mis de côté l'entrée en vigueur de l'article se rapportant à la Loi sur les Indiens. À cette époque, si je me souviens bien, des fonctionnaires ou des ministres avaient dit avoir besoin de temps pour consulter les communautés autochtones et négocier avec elles, comme c'est leur droit.

Pour ce que j'en sais, l'article en question n'a jamais été appliqué. J'essaie de me rappeler à quel moment; c'était certainement au cours des années 90. Je m'inquiète du fait que d'autres dispositions relatives aux droits humains et à la justice sociale n'ont pas été mises en application, et pas nécessairement à cause de la bureaucratie. Si nous les éliminions, nous créerions véritablement une injustice. Y avez-vous pensé?

M. Keyes : Oui. Le mécanisme de résolution vise à régler ce problème, en tenant compte du fait que dans certains cas, 10 ans d'attente seraient insuffisants.

Le mécanisme de résolution oblige le gouvernement à fournir des explications, quitte à le faire chaque année. Si ces explications sont pertinentes et continuent de l'être, nous tiendrons pour acquis que l'une ou l'autre des Chambres les acceptera et adoptera

and pass the resolution. That resolution mechanism should be the key to dealing with the concern you are identifying. Certainly, we advanced that mechanism on the basis that there are some examples such as the ones you have mentioned where understandably it would take more time to bring them into force. Coming into force depends on negotiations with other governments, countries and particular groups that may be affected by the legislation.

Senator Andreychuk: You are talking about other countries and treaty implications were really the question, but in considering this, I was reflecting that it was not about international treaties. Will we be as alert to some social justice issues as we will be to international obligations? That is really my point. Would it be a policy statement to look for those in the resolution?

Mr. Keyes: When the initial list is prepared and tabled at the beginning of the year, each department would be expected to look at those lists and ask why these provisions are still not in force and consider whether there is still a justification for keeping them on the books, and continuing to try to bring them into force at some point.

Senator Baker: What would you think of amending the resolution mechanism in paragraph 3 to replace the three concluding words "not be repealed" with "be proclaimed"?

Mr. Keyes: That would mean that rather than the mechanism being to remove it from the books, it would bring it into force. This would change considerably the complexion of the bill. You would be bringing into law and into effect something that will have some legal effect and have implications for the country, for the community.

That is rather different from repealing something that has never been in effect. If you are repealing something that is not in force, at a practical level it does not have any effect on people's rights and obligations.

What you are proposing would be to suddenly give effect to these things.

Senator Baker: No, a resolution of a chamber saying that something should be proclaimed does not give effect to the measure. It would give effect to a warning to the government that they would have to do something.

Mr. Keyes: You would still be leaving it up to the government to make the proclamation or the Order-in-Council.

Senator Baker: You could interpret it that way. What do you think of changing those words to "be proclaimed"? Do you have any opinion on that?

Mr. Keyes: In a sense, those words are behind all of these provisions. When the legislation is initially enacted and the power to bring it into force is given to the government, the assumption is that eventually the government will do that.

la résolution. Ce mécanisme de résolution devrait être le moyen de composer avec le problème que vous avez soulevé. Nous avons présenté ce mécanisme en partant du principe que, dans certains cas comme ceux que vous avez mentionnés, la mise en œuvre peut — et c'est compréhensible — prendre plus de temps. L'entrée en vigueur de dispositions dépend des négociations avec les autres gouvernements, pays et groupes particuliers qui pourraient être visés par la loi.

Le sénateur Andreychuk : Vous parlez des autres pays alors qu'il était question des implications des traités. Mais je me disais qu'il ne s'agissait pas de traités internationaux. Serons-nous aussi vigilants face aux questions de justice sociale qu'aux obligations internationales? C'est là où je veux en venir. La résolution prévoira-t-elle un énoncé de politique concernant ces aspects?

M. Keyes : Lorsque la liste initiale est préparée et déposée au début de l'année, on attend de chaque ministère qu'il l'examine, se demande pourquoi les dispositions ne sont toujours pas en vigueur, juge s'il est encore justifié de les garder et, finalement, continue d'essayer de les faire entrer en vigueur à un moment donné.

Le sénateur Baker : Que penseriez-vous de modifier le mécanisme de résolution de l'article 3 en remplaçant les mots « faisant opposition à son abrogation » par « la promulguant »?

M. Keyes : Cela voudrait dire que le mécanisme aurait pour effet de faire entrer en vigueur ces lois ou dispositions, au lieu de mettre fin à leur existence sur papier. Cela changerait considérablement l'objet du projet de loi. Cela donnerait force de loi à des dispositions qui auront des effets juridiques et des implications pour le pays, pour la communauté.

Cela diffère considérablement de l'abrogation d'une loi qui n'a jamais été en vigueur; auquel cas, sur le plan pratique, l'abrogation n'a aucune répercussion sur les droits et obligations du public.

Ce que vous proposez, c'est l'application immédiate de ces dispositions.

Le sénateur Baker : Non, une résolution d'une Chambre stipulant qu'une disposition doit être promulguée n'entraîne pas sa mise en application. Elle a pour effet de signaler au gouvernement qu'il doit agir.

M. Keyes : Là encore, vous laisseriez au Parlement le soin de faire la promulgation ou le décret.

Le sénateur Baker : Vous pouvez l'interpréter ainsi. Que pensez-vous de changer le libellé pour « la promulguant »? Avez-vous une opinion là-dessus?

M. Keyes : Dans un sens, ces mots sont sous-entendus dans toutes ces dispositions. Lorsqu'une loi est adoptée et que le gouvernement se voit conférer le pouvoir de l'appliquer, on suppose qu'il l'exercera un jour.

A resolution affirming that is really not going beyond that initial intent of the provision. It might raise the question of whether there is now a time frame to be imposed. If the resolution does not say anything about time then, again, is it adding anything to the initial intent that was there when the legislation was enacted?

The Chairman: It also does not give a time period for the proclamation. The language of Senator Baker does not.

Senator Baker: The reason I am suggesting this is because of the final words you used yourself a moment ago — the intent of the legislation. Some of these bills were passed here. Six or seven measures were passed and senators around this table voted in favour of the provisions of those bills.

Take the first one, for example, where we passed section 254 of the Criminal Code. Section 254 of the code did a balancing act because what you are dealing with there are presumptions. If you take somebody's breath sample, the presumption is that the content of alcohol in that person's body was what was there when the person was driving in the previous two hours. That gets over an evidentiary hurdle for the prosecution. It is an identity presumption. Then you have an evidence presumption further on with the certificate, the first two you identified, 258(1)(c)(i) and 258(1)(g)(iii)(A).

When Senator Joyal was passing this particular measure, I am sure he looked at —

Senator Joyal: I thought you were going to say when I was giving the sample.

Senator Baker: I am dealing with institutional memory here. You are dealing with the enactment of a presumption, getting over an evidentiary problem for the prosecution. You have to have something balancing that. The balancing factor was, in my estimation, reading it and looking at the case law on it, that you had to provide that evidence to the accused.

I think I am correct in that assumption because you see case after case of charter challenges because it is not proclaimed.

There are other sections there the same way. Failure to proclaim provisions in force did not violate the rights of the accused under the charter. This is from the Prince Edward Island Court of Appeal, 1997. The accused was acquitted at trial on the grounds that the failure to proclaim into force sections 258(1)(c)(i) and 258(1)(g)(iii)(A) violated his rights under the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

If you go on, the judgment was in agreement with the Court of Appeal of Nova Scotia, which made the same judgment. This year, 2006, you come up to the Alberta Court of Queen's Bench. The accused's rights under 11(c) and 11(d) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms were not infringed by non-proclamation of section 258(1)(c)(i) of the Criminal Code, which provides that the accused be offered a specimen of his

Une résolution affirmant cela ne va aucunement au-delà l'intention initiale derrière la disposition. Elle peut nous amener à nous demander s'il faut maintenant imposer un échéancier. Si la résolution n'indique rien à ce sujet, ajoute-t-elle quoi que ce soit à l'objectif initial qui existait lors de l'adoption de la loi?

Le président : De plus, elle ne précise aucun délai pour la promulgation. Le libellé du sénateur Baker non plus.

Le sénateur Baker : La raison pour laquelle je propose cet amendement est contenue dans les derniers mots que vous avez employés tout à l'heure — l'intention derrière la loi. Certaines de ces mesures législatives — six ou sept — ont été adoptées ici, et des sénateurs ici présents ont voté en faveur des dispositions de ces projets de loi.

Prenez la première, par exemple, concernant l'adoption de l'article 254 du Code criminel. Cet article permettait de créer un équilibre, étant donné qu'il était question là-dedans de présomptions. Si l'on prend un échantillon d'haleine sur quelqu'un, on présume que le taux d'alcoolémie de la personne sera le même qu'au cours des deux heures précédentes, pendant lesquelles celle-ci a pu conduire. Cela permet de surmonter les obstacles en matière de fardeau de la preuve et d'engager des poursuites. C'est une présomption portant sur la personne. Puis il y a la présomption portant sur la preuve en ce qui concerne le certificat et les deux dispositions que vous avez relevées : le sous-alinéa 258(1)c)i) et la division 258(1)g)iii)(A).

Lorsque le sénateur Joyal a adopté cette mesure, je suis certain qu'il a considéré...

Le sénateur Joyal : Je croyais que vous alliez dire que j'avais fourni un échantillon.

Le sénateur Baker : C'est de mémoire institutionnelle dont je parle. Vous, vous parlez de consacrer le principe de la présomption, de pouvoir surmonter le problème du fardeau de la preuve afin d'engager des poursuites. Vous devez avoir un élément pour y faire contrepoids. Le facteur d'équilibre consistait, à mon avis, à consulter la jurisprudence sur le sujet en étant ensuite tenu de fournir cette preuve à l'accusé.

Je crois que j'ai raison d'en arriver à cette conclusion car dans toute une série de causes, on peut voir des contestations fondées sur la Charte parce que cette disposition n'est pas promulguée.

C'est la même chose pour d'autres articles. Le fait de ne pas promulguer des dispositions ne constituait pas une violation des droits des accusés en vertu de la Charte. Mais la Cour d'appel de l'Île du Prince-Édouard en a tranché autrement, en 1997. L'accusé a été acquitté au motif que l'omission de proclamer 258(1)c)i) et la division 258(1)g)iii)(A) en vigueur portait atteinte à ses droits garantis par la Charte canadienne des droits et libertés.

De plus, cette décision correspondait à celle de la Cour d'appel de Nouvelle-Écosse, qui a rendu le même jugement. Cette année, en 2006, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a été saisie d'une affaire semblable. Les droits de l'accusé prévus dans les alinéas 11(c) et 11(d) de la Charte canadienne des droits et libertés n'étaient pas violés par la non-promulgation du sous-alinéa 258(1)c)i) du Code criminel — qui prévoit que l'accusé doit

breath in an approved container for his own use at the same time he provides the same sample to the Crown, and section 258(1)(g)(iii)(A), which provides a similarly worded condition for admissibility of certificate of qualified technician.

I understand that this is probably the most litigated part of the Criminal Code. However, there are other examples that I can draw out where today in our courts there are charter challenges because this section has not been proclaimed. It was a balancing act when it was passed. The legislators probably would not have passed it in the beginning if that were not there, and they deal with presumptions.

There is a huge problem with the non-proclamation of sections of the code like that. There is a value in this bill. I can see something must happen, one way or the other. With passing laws here, you look at a law and think, "We can pass that because this is there." However, all of a sudden, you look at it 10 years later and this is not there but that is there. This is a huge problem. There is a need for the bill, but should we have it drafted so that it simply goes back on the non-active list if we do pass a resolution saying that this should be taken off the list, but not be taken out. I have better examples of that in the act we were discussing yesterday.

When the Department of Justice sees all of these judgments in the courts — that is, at the provincial court level, by way of appeals to the Supreme Court and Court of Appeal and charter arguments about something that is not proclaimed — is there a bell that goes off saying, "We either have to proclaim or not proclaim it; we are causing confusion in the courts." Is there a built-in mechanism in justice? I do not know if you want to comment on that.

The Chairman: I would like to hear from the witnesses on that.

Mr. Keyes: We have our criminal law policy group who are responsible for looking at exactly these kinds of developments that are going on in case law. You are absolutely correct in saying that there are some significant cases around these very provisions. They are the only cases I know of, though, relating to non-proclamation. As you suggested, this has something to do with this being the most heavily prosecuted part of the Criminal Code — that is, the breathalyzer and impaired driving provisions. Uniformly across the country, once these cases have been concluded, each court has decided that the failure to proclaim does not amount to an infringement of section 7 rights or other rights under the charter.

This is a good practical example to use to consider the implications of what you are suggesting, senator, of switching the mechanism so that, rather becoming an off switch to repeal, it becomes an on switch. The basic provision here requires enforcement officials to provide a breath sample to the person who has not given that sample. I have colleagues in the department who can deal with this more effectively, but I will give you my understanding of it. It has never been proclaimed because we do not have the technology. We do have not a device,

recevoir un échantillon de son haleine dans un contenant approuvé pour son usage personnel en même temps qu'il fournit le même échantillon à la Couronne — et par la division 258(1)(g)(iii)(A), qui stipule, en des termes similaires, une condition relative à l'admissibilité du certificat d'un technicien qualifié.

Si je comprends bien, il s'agit probablement de la partie du Code criminel la plus litigieuse. Je peux toutefois vous citer d'autres exemples de contestation en vertu de la Charte du fait que cet article n'a pas été promulgué; c'était un équilibre difficile à établir au moment de l'adoption. Les législateurs ne l'auraient probablement pas adopté au début si cela n'avait pas été prévu, et il s'agit en fait de présomptions.

La non-promulgation d'articles du Code comme celui-ci pose un énorme problème. Ce projet de loi est positif. Je peux voir que quelque chose doit arriver, d'une façon ou d'une autre. Lorsqu'on adopte des lois ici, on les examine et on pense : « Nous pouvons les adopter, car c'est prévu. » Tout d'un coup cependant, on les examine 10 années plus tard et une chose est prévue, mais pas une autre. Le problème est énorme. Le projet de loi est nécessaire, mais il faudrait le rédiger pour que l'article en question revienne simplement sur la liste non active si nous adoptons une résolution indiquant qu'il devrait être retiré de la liste, sans toutefois être supprimé. J'ai de meilleurs exemples dont nous avons discutés hier.

Lorsque le ministère de la Justice voit tous ces jugements devant les tribunaux — c'est-à-dire les tribunaux provinciaux, les appels interjetés auprès de la Cour suprême et de la Cour d'appel et les arguments fondés sur la Charte au sujet de quelque chose qui n'est pas promulgué — n'y a-t-il pas une sonnerie d'alarme qui vous fait dire : « Nous devons décider de promulguer ou non, car nous semons la confusion dans les tribunaux. » Un mécanisme est-il prévu à la justice? Je ne sais pas si vous voulez intervenir à ce sujet.

Le président : J'aimerais entendre les témoins à cet égard.

M. Keyes : Notre groupe de politique de droit pénal est chargé d'examiner exactement ce genre d'évolution en matière de jurisprudence. Vous avez tout à fait raison de dire que ces dispositions font l'objet de causes importantes qui sont les seules qui, à ma connaissance, portent sur la non-promulgation. Comme vous l'avez indiqué, il s'agit de la partie du Code criminel la plus litigieuse — je veux parler des dispositions relatives à l'alcootest et à la conduite en état d'ébriété. Uniformément dans tout le pays, dans le règlement de ces affaires, chaque tribunal en est arrivé à la décision que la non-promulgation ne correspond pas à une violation des droits prévue en vertu de l'article 7 ou d'autres droits prévus par la Charte.

C'est un bon exemple pratique à retenir lorsqu'on envisage les répercussions de votre proposition, monsieur le sénateur, c'est-à-dire mettre le mécanisme en marche pour que, au lieu qu'il ne soit utilisé pour l'abrogation, il se mette en position de marche. La disposition de base exige que les responsables de l'application de la loi prélèvent un échantillon d'haleine. Des collègues au ministère sont mieux placés pour en parler, mais je vais vous donner mon interprétation. Cette disposition n'a jamais été promulguée, car nous n'avons pas la technologie nécessaire.

a vessel or a container that can capture a sample of breath and allow someone to take it away and have it analyzed. It is not like a blood sample that can be put into a container and taken to a lab to be analyzed. The technology is not there.

When this was enacted back in 1968, there was some expectation that that technology would be invented.

Senator Baker: And in 1984 and in 1985.

Mr. Keyes: Yes, when the revision was renewed. However, the technology never arrived. I do not know if there is still some prospect of this being invented, but it has not been invented yet. If the government required this to be put into force today, it would create a practical problem with enforcement. This is tied to a series of presumptions that are integral to the enforcement of the breathalyzer provisions of the Criminal Code. If you brought this into force, these would no longer operate because enforcement officials would not be able to comply with the requirement to provide the container. The presumptions would then disappear. Ironically, you would bring this into force but at a practical level you would remove the presumptions and make the enforcement of impaired driving more difficult if this were brought into force without more.

The Chairman: You have given a practical explanation for why the word "repeal" should stay and "proclaimed" should not be substituted. The person to whom the question should be put is probably Senator Banks, the originator of this bill. I am sure he gave real thought as to why he would want the motion repealed and not proclaimed. Senator Banks, could you tell us whether you considered having it proclaimed rather than repealed?

Senator Banks: The first part of clause 3 says that the government has the option of doing that "unless it comes into force." The list having been delivered to Parliament by the department calls to the attention of Parliament and to the government that something will happen to this bill. It will either be excused from repeal by a resolution or it will be repealed. There are three possible things that can happen to an act or a section of an act of Parliament after it is laid before Parliament. The government and Parliament have one year in order to determine what those options are.

Three options are better than two in the case of the acts that are to be caught by this because, in the example given by Senator Baker, we have heard what some of the implications might be. I think there is a larger proportion — and I would ask our witnesses if this is so — of things in here and certainly there are some entire acts in here which we obviously do not want to have there any more. We are not going to bring them into force and effect and this is to make the business of revising the statutes a little easier the next time we do it and to clean out the attic. In short, three options are better than two.

Senator Joyal: To follow up on the case brought forward by Senator Baker, since the technology does not exist to implement that provision, it means that the first option Senator Banks mentioned would not come into force. The decision would be:

Nous n'avons pas de dispositif ou de récipient qui puisse recevoir un échantillon d'haleine, qu'on puisse transporter, à des fins d'analyse. Ce n'est pas comme un échantillon sanguin que l'on peut mettre dans un contenant et amener à un laboratoire. La technologie n'existe pas.

Lorsque la promulgation s'est faite en 1968, on s'attendait à ce que cette technologie soit inventée.

Le sénateur Baker : Et aussi en 1984 et 1985.

M. Keyes : Oui, lorsque la révision a été de nouveau faite. Toutefois, la technologie n'a jamais suivi. Je ne sais pas si l'on s'attend à ce que ce soit inventé, mais ce n'est pas le cas pour l'instant. Si le gouvernement exigeait que cette disposition soit mise en vigueur aujourd'hui, un problème pratique se poserait, puisque c'est relié à une série de présomptions qui font partie intégrante de la mise en application des dispositions de l'alcootest du Code criminel. Si c'était mis en vigueur, elles ne s'appliqueraient plus parce que les responsables de l'application de la loi ne pourraient pas respecter l'exigence relative à la fourniture d'un contenant. Les présomptions tomberaient alors. Ironiquement, ce serait mis en vigueur mais, pratiquement, les présomptions tomberaient et il serait plus difficile d'appliquer les dispositions relatives à la conduite en état d'ébriété si c'était mis en vigueur sans rien de plus.

Le président : Vous expliquez de façon pratique pourquoi le mot « promulguée » ne devrait pas remplacer le mot « abrogée ». C'est probablement au sénateur Banks, auteur de ce projet de loi, qu'il faudrait poser la question. Je suis sûr qu'il a bien réfléchi avant de dire pourquoi il voudrait que la motion soit abrogée et non promulguée. Sénateur Banks, pouvez-vous nous dire si vous avez envisagé qu'elle soit promulguée plutôt qu'abrogée?

Le sénateur Banks : La première partie de l'article 3 stipule que le gouvernement a l'option de le faire « à moins qu'elle ne soit en vigueur ». La présentation de la liste au Parlement par le ministère attire l'attention du Parlement et du gouvernement sur le fait que ce projet de loi va être touché d'une façon ou d'une autre. Soit la disposition ou la loi ne sera pas abrogée par suite d'une résolution, soit elle le sera. Trois choses peuvent arriver dans le cas d'une loi ou d'un article d'une loi du Parlement après son dépôt devant le Parlement. Le gouvernement et le Parlement ont une année pour décider de ces options.

Trois options valent mieux que deux dans le cas des lois qui vont être visées, parce que, dans l'exemple donné par le sénateur Baker, nous avons appris quelles répercussions pourraient se produire. Je pense que dans une grande proportion — et je demanderais à nos témoins de dire si tel est le cas — on retrouve certains articles, et sûrement des lois au complet, qui sont toujours en vigueur alors que de toute évidence, nous ne voulons plus que ce soit le cas. Nous n'allons pas les mettre en vigueur; tout cela vise à faciliter la révision des lois la prochaine fois que nous nous attelons à ce travail et à faire un peu le vide. En bref, trois options valent mieux que deux.

Le sénateur Joyal : Pour en revenir à l'exemple présenté par le sénateur Baker, puisque la technologie n'existe pas pour mettre en vigueur cette disposition, cela veut dire que la première option indiquée par le sénateur Banks ne s'appliquerait pas. La décision

Should we repeal it — that is, let it die after a year — or should Parliament be called upon to adopt a resolution? What would you do in such a case?

Mr. Keyes: I am not really in a position to answer. That would really be more a question for my colleagues in criminal law policy, who are better aware of the situation and any implications. It will be one of the three options. I cannot say too much more about which one the government would choose or which one Parliament would choose.

Senator Joyal: To understand the process that this bill will trigger, as said by Senator Banks a moment ago, on each and every section of bills that have not been proclaimed, the administration will have to check one of three boxes. You proclaim, you delete or we keep it living for a year. That is the exercise you will undertake each year for all those provisions that will come to term but would not have been proclaimed within the period of nine years. That is the exercise the administration will have to do regularly each year.

Senator Andreychuk: It is more than the administration, because every time there is a problem, governments find solutions that look good in print. We are as sloppy as others in saying, "This is a great idea." However, we do not investigate to see if it is practical and workable.

When these are repealed, some of us who were around when we passed them may be a little red-faced. We will be more cautious at the start. It is not always the bureaucracy.

Senator Joyal: Senator Andreychuk has a good point, because as much as it has an impact on the administration, it can have an impact on legislators as well. When we look the Criminal Code, we might want to look at which aspects of the Criminal Code have not been proclaimed before we add another section to the code. The effect of this might be to revive for another nine years a section that has not been proclaimed. I am thinking of the Criminal Code because for this committee it is one of the fundamental pieces of legislation that we are called to look into more regularly than any other legislation.

Mr. Keyes: However, the transitional provision would not operate on future amendments, so it would only be amendments made in the coming year, before this act comes into force.

The Chairman: Ms. Young, our researcher, has reminded me that under the current rules, any senator, at any time, can introduce a motion under the appropriate part of our daily routine of business for a section that is not in force to be brought into force. Senators can stand up in the chamber and ask the government to act upon our motion. That right exists.

serait la suivante : devons-nous l'abroger — c'est-à-dire, la laisser disparaître au bout d'un an — ou faudrait-il convoquer le Parlement pour qu'il adopte une résolution? Que feriez-vous en pareil cas?

M. Keyes : Je ne suis pas véritablement en mesure de répondre et il vaudrait mieux poser cette question à mes collègues du secteur de la politique du droit pénal, qui connaissent mieux la situation et les répercussions. L'une des trois options sera retenue; je ne peux pas en dire beaucoup plus au sujet de l'option que choisirait le gouvernement ou le Parlement.

Le sénateur Joyal : Pour comprendre le processus déclenché par ce projet de loi, comme l'a dit le sénateur Banks il y a quelques instants, l'administration devra cocher l'une des trois cases pour chaque article des projets de loi qui n'ont pas été promulgués. Vous promulguerez, vous supprimez ou vous maintenez le projet de loi pendant une année. C'est l'exercice que vous entreprendrez chaque année pour toutes les dispositions qui arriveront à échéance mais qui n'auront pas été promulguées en l'espace de la période de neuf ans. C'est l'exercice que l'administration devra faire régulièrement chaque année.

Le sénateur Andreychuk : C'est plus que l'administration, car chaque fois qu'il y a un problème, les gouvernements trouvent des solutions qui paraissent bien. Nous manquons autant de rigueur que les autres lorsque nous disons : « C'est une bonne idée. » Toutefois, nous ne cherchons pas à savoir si c'est pratique et faisable.

Au moment de l'abrogation de ces dispositions, certains d'entre nous présents lors de leur adoption risquent de ressentir une certaine gêne. Nous ferons maintenant plus attention dès le début. Ce n'est pas toujours la bureaucratie qui est en cause.

Le sénateur Joyal : Le sénateur Andreychuk fait une bonne remarque, car en plus de l'impact sur l'administration, il peut y en avoir un sur les législateurs aussi. Lorsque nous examinons le Code criminel, nous pourrions vouloir examiner les articles du Code criminel qui n'ont pas été promulgués avant d'en ajouter d'autres. Ainsi, un article qui n'a pas été promulgué pourrait être remis en vigueur neuf années de plus. Je pense au Code criminel, car pour notre comité, c'est l'une des mesures législatives les plus fondamentales que nous devons examiner plus régulièrement que toute autre loi.

M. Keyes : Toutefois, la disposition transitoire ne serait pas applicable dans le cas d'amendements futurs, si bien qu'il s'agirait uniquement des amendements apportés dans l'année, avant que la loi n'entre en vigueur.

Le président : Mme Young, notre attachée de recherche, me rappelle qu'en vertu du règlement actuel, tout sénateur peut, à n'importe quel moment, déposer une motion au moment voulu du déroulement quotidien de nos travaux pour un article qui n'est pas en vigueur, pour qu'il le devienne. Les sénateurs peuvent se lever dans la salle et demander au gouvernement d'agir suite à notre motion. Ce droit existe bel et bien.

Mr. Keyes: Yes, you are absolutely right that this does not provide a role only for the government. The list is tabled in both Houses, and so it is published to members of both Houses, and the resolution procedure is one that can be invoked by any member of those Houses.

Senator Baker: I would like to ask a question on a different act but before doing so, I wanted to point out that approved containers for blood and so on are gazetted under the Criminal Code. I noticed there was a change in the *Canada Gazette* last year of the approved container. There is a constant responsibility on the part of the Department of Justice to make changes and for the law enforcement people to come up with containers that are reliable and which can be sent in the mail to testing facilities.

As everyone knows, the breath samples which are commercially on the market today in a bottle or the roadside test, which is different from the breathalyzer, which is used consistently by law enforcement officers at roadside, are self-contained. The legislation brought a requirement for the government to come up with a container that would be approved, containing whatever solution to enable preservation for a reasonable period of time so that the accused could go and get a test done. That was the understanding and that is the way the legislation reads, completely separate from the police station.

I understand what you are saying that the common response would be — although I have never seen it given — that there is no such instrument invented yet. This has not been used, but I imagine I will see it soon in some cases because it would make a great Charter argument that the legislation probably should not have been passed in the first place.

Let me give you the example of the Contraventions Act. Hybrid offences are considered to be indictable, even though the Crown might decide to go summarily at trial. For a relatively minor offence, if one can call it that, an accused can be fingerprinted and photographed, which everyone is, if it is a hybrid offence. If it is an offence declared under the Contraventions Act, it is an even lesser standard. It is less than what one would consider to be an offence that is summarily charged.

Under the Identification of Criminals Act, we passed a recent amendment which stated that any offence under the Contraventions Act would automatically mean that somebody would not be identified as a criminal under the act. They would not have their picture taken and fingerprinting done. The point is that section 50 has not been proclaimed, which knocks everything out of kilter. So if section 50 of the Contraventions Act were to come up as one of the identified sections on this list and it was

M. Keyes : Oui, vous avez parfaitement raison, ce n'est pas uniquement le gouvernement qui a un rôle à jouer. La liste est déposée dans les deux Chambres et elle est publiée à l'intention des membres des deux Chambres; la procédure de résolution peut être invoquée par n'importe quel membre de ces Chambres.

Le sénateur Baker : J'aimerais poser une question au sujet d'une loi différente, mais avant de le faire, j'aimerais souligner que les contenants approuvés d'échantillons sanguins, etc., sont publiés dans la *Gazette du Canada* sous le Code criminel. J'ai remarqué un changement du contenant approuvé dans la *Gazette du Canada* l'année dernière. Il s'agit d'une responsabilité constante du ministère de la Justice qui est chargé d'apporter des changements et pour les responsables de l'application de la loi qui doivent trouver des contenants qui sont fiables et qui peuvent être envoyés dans les laboratoires par courrier.

Comme tout le monde le sait bien, les échantillons d'haleine qui aujourd'hui se trouvent dans une bouteille commercialisée sur le marché ou qui sont prélevés au bord de la route, ce qui est différent de l'alcootest, auquel ont régulièrement recours les forces de l'ordre, sont en vase clos. La mesure législative exige que le gouvernement produise un contenant qui serait approuvé et qui renfermerait une solution permettant de préserver l'échantillon pour une durée raisonnable de temps afin que l'accusé puisse partir et faire faire une analyse. C'était ainsi qu'on le comprenait et c'est ainsi que s'interprète la mesure législative, ce qui n'a rien à voir avec les mesures que peut prendre la police.

Je comprends que d'après vous, la réponse habituelle serait — même si je ne l'ai jamais entendue — qu'aucun instrument de la sorte n'a été inventé. Cet argument n'a pas encore été avancé, mais j'imagine qu'on le verra bientôt dans certaines affaires, car ne serait-ce pas un excellent argument fondé sur la Charte, à savoir que la mesure législative n'aurait probablement pas dû être adoptée pour commencer.

Permettez-moi de vous donner l'exemple de la Loi sur les contraventions. Les infractions mixtes sont considérées punissables par voie de mise en accusation, même si la Couronne décide de poursuivre par voie de déclaration sommaire de culpabilité au procès. Pour une infraction relativement mineure, si on peut la qualifier ainsi, un accusé peut devoir se faire prendre les empreintes digitales et être photographié, ce qui est le cas pour tout le monde, s'il s'agit d'une infraction mixte. S'il s'agit d'une infraction en vertu de la Loi sur les contraventions, la norme est encore plus basse. C'est une infraction moins grave qu'une infraction poursuivie par voie de déclaration sommaire de culpabilité.

En vertu de la Loi sur l'identification des criminels, nous avons récemment adopté une modification portant que toute infraction en vertu de la Loi sur les contraventions signifierait automatiquement que personne ne serait désigné comme criminel en vertu de la loi. Aucune photo et aucune empreinte digitale ne serait prise. L'article 50 n'ayant pas été promulgué, tout est débalancé. Par conséquent, si l'article 50 de la Loi sur les contraventions paraissait comme l'un des articles figurant sur

terminated — it was amended in 1996 but never proclaimed and this now 2006 so time has run out — how would you envision that to be treated under this bill?

In other words, we have all this legislation that was passed based on a section of a bill which has not been proclaimed. How would that work?

Mr. Keyes: I would assume that it would be considered for a resolution to defer any repeal. If Parliament has recently enacted legislation under the Identification of Criminals Act that depends on the existence of this older section, that is a good reason for one of the Houses to pass a resolution to keep section 50 alive so that it can be brought into force at the appropriate time.

Senator Baker: The problem now is that you see many cases coming up where someone's fingerprints and photograph are used for an offence that was clearly not indictable and the charges were dropped. The person presents a defence under the Contraventions Act and says, "Well, this would be considered a contravention so therefore my fingerprints and my photograph should not have been used then to charge me in an offence down the road, something more serious." You see this in many assault cases. Because that has not been proclaimed, the courts always say, "Sorry, but those fingerprints and photographs are legitimate. They do not have to be destroyed." However, the fingerprints and photographs would not be in existence if that section of the act were proclaimed and one could use it as a defence. If section 50 were to be stricken, then you, as the Department of Justice, could come forward and say, I presume, "Just a minute. This affects a whole raft of legislation. We cannot tell you why we have not proclaimed it, but we would like for it not to be struck down."

Mr. Keyes: Yes, I believe that is how it would unfold. If you or any other member of the Senate or the House were minded to bring that legislation forward yourselves, you could as well, and not only seek the resolution to keep it on the books for another year but also prompt some discussion about why this is not being brought into force.

This becomes not only a mechanism for keeping it alive but a mechanism for increasing accountability, in scrutinizing the government and asking why section 50 is still not in force.

Senator Baker: Fingerprints and photographs today for an offence that is considered a contravention remain on the books for future use by the police, all because we have not proclaimed a section which indirectly protects it. Therefore, would it not be better if we had those three words in there?

The Chairman: "Not be proclaimed."

cette liste et qu'il était abrogé — la loi a été modifiée en 1996, mais cet article n'a jamais été promulgué et nous sommes maintenant en 2006, si bien que le délai est écoulé — comment envisageriez-vous de régler cette question dans le contexte de ce projet de loi?

En d'autres termes, nous avons toutes ces mesures législatives qui ont été adoptées en fonction d'un article d'un projet de loi qui n'a pas été promulgué. Comment cela fonctionnerait-il?

M. Keyes : J'imagine que cela pourrait faire l'objet d'une résolution visant à reporter toute abrogation. Si le Parlement a récemment promulgué une mesure législative en vertu de la Loi sur l'identification des criminels, cela dépend de l'existence de cet ancien article, et c'est alors une bonne raison pour que l'une des deux Chambres adopte une résolution afin que l'article 50 reste en vigueur pour en assurer la mise en application au moment voulu.

Le sénateur Baker : Le problème qui se pose actuellement, c'est qu'il y a de nombreux cas où les empreintes digitales et les photographies sont utilisées pour une infraction qui de toute évidence n'est pas punissable par mise en accusation et où les accusations sont retirées. La personne présente une défense en se fondant sur la Loi sur les contraventions et déclare : « Eh bien, ce serait considéré comme une contravention si bien que mes empreintes digitales et ma photographie n'auraient pas dû être utilisées pour m'accuser dans le cas d'une infraction ultérieure, plus grave. » Vous voyez cela se produire dans beaucoup d'affaires de voies de fait. Comme cela n'a pas été promulgué, les tribunaux disent toujours : « Désolé, mais ces empreintes digitales et ces photographies sont légitimes. Elles n'ont pas à être détruites. » Toutefois, les empreintes digitales et les photographies n'existeraient pas si cet article de la loi était promulgué et si on pouvait l'invoquer comme moyen de défense. Si l'article 50 devait être annulé, le ministère de la Justice pourrait alors dire, j'imagine : « Un instant, cela touche toute une série de mesures législatives. Nous ne pouvons pas vous dire pourquoi nous ne l'avons pas promulgué, mais nous aimerions qu'il ne soit pas annulé. »

M. Keyes : Oui, je crois que c'est ainsi que ça se passerait. Si vous ou un autre membre du Sénat ou de la Chambre décidait de présenter cette mesure législative, vous pourriez également, non seulement obtenir la résolution voulue pour qu'elle reste en vigueur une autre année, mais aussi déclencher un débat sur la raison pour laquelle elle n'est pas mise en vigueur.

Cela devient non seulement un mécanisme permettant de maintenir cette loi, mais un mécanisme qui renforce la responsabilisation, l'examen minutieux du gouvernement auquel on demanderait pourquoi l'article 50 n'est toujours pas en vigueur.

Le sénateur Baker : Les empreintes digitales et les photographies prises aujourd'hui pour une infraction qui est jugée être une contravention sont conservées pour un usage futur qu'en ferait la police, tout simplement parce que nous n'avons pas promulgué un article qui indirectement en assure la protection. Par conséquent, ne vaudrait-il pas mieux préciser...?

Le président : « faisant opposition à sa promulgation ».

Mr. Keyes: It might solve that particular problem, but the difficulty is what would it do in another circumstances?

The Chairman: Senator Banks has told us the reason.

I would like to ask if honourable senators have questions or comments.

Senator Zimmer: I had a question but Senator Joyal covered them in the beginning and Senator Baker clearly outlined my other two. I have no questions.

Senator Ringuette: As I said yesterday, it is a good mechanism to keep all of us in check in regard to legislation. As well, it keeps the executive branch accountable as to why, if a section is not sanctioned, legislators may have made a mistake. It may be that the executive branch may not want to accept the legislative branch of government going forward.

This measure will bring a lot of accountability into the system. I agree with that.

The Chairman: Senator Banks, do you have anything for further clarification?

Senator Banks: No. I am grateful for what the department and the witnesses have said.

I want to remind senators of something I said yesterday and that Mr. Keyes has just reinforced. None of the effects of this bill, in its practical application were it to become an act, are any more important than the other. Equally important with repeal or any of the other questions, or a motion by any member of either House of Parliament to bring a provision into effect, is the mere fact that this has been called again to the attention of Parliament. That is just as important as any of the other provisions.

That was pointed out when the Law Lords were examining the cases I have cited. One of them said that there is absent a demonstrable continued attention to the question of when this section of an act would be brought into force. It appears that the government has decided it will not be brought into force. The calling of attention to these things that are all hanging out there, some of which need to be brought into force and some of which need not be brought into force, et cetera, is just as important as any other aspects of the bill.

Senator Joyal: I am reading together section 2 and clause 3 of the bill. They refer to the year delay that is contemplated for the operation of the act.

Section 2 states:

In every calendar year, the Minister of Justice shall cause to be laid before the Senate and the House of Commons, on any of the first five days on which that House sits, a report listing every Act of Parliament or provision...

Therefore it is in the House of Commons and not in the Senate.

Senator Banks: No, it states, "shall cause to be laid before the Senate and the House of Commons."

M. Keyes : Cela pourrait résoudre ce problème particulier, mais qu'arriverait-il dans d'autres circonstances?

Le président : Le sénateur Banks nous en a donné la raison.

J'aimerais demander si les honorables sénateurs ont des questions et des observations.

Le sénateur Zimmer : J'avais une question, mais le sénateur Joyal l'a abordée au début et le sénateur Baker a clairement posé les deux autres auxquelles je pensais. Je n'ai pas de question.

Le sénateur Ringuette : Comme je l'ai dit hier, il s'agit d'un bon mécanisme qui permet de suivre ce que nous faisons en ce qui concerne les mesures législatives. Par ailleurs, l'exécutif est forcé d'être responsable et d'expliquer, si un article n'est pas ratifié, que les législateurs ont peut-être commis une erreur. Il se peut que l'exécutif ne souhaite pas que le législatif aille de l'avant.

Cette mesure permettra d'instituer beaucoup de responsabilité dans le système. Je suis d'accord.

Le président : Sénateur Banks, avez-vous d'autres précisions?

Le sénateur Banks : Non. Je suis heureux d'avoir entendu les propos du ministère et des témoins.

J'aimerais rappeler aux sénateurs un point que j'ai dit hier et que M. Keyes vient juste de renforcer. Aucun des effets de ce projet de loi, dans son application pratique s'il devenait loi, ne l'emporte sur l'autre. Tout aussi important que l'abrogation ou toute autre question, ou une motion présentée par un membre d'une des deux Chambres du Parlement pour mettre en vigueur une disposition, c'est que tout simplement, l'attention du Parlement a été sollicitée. C'est tout aussi important que toutes les autres dispositions.

C'est ce qui a été souligné lorsque les lords juristes ont examiné les affaires que j'ai citées. L'un d'entre eux a dit qu'aucune attention soutenue démontrable n'est portée à la question de savoir quand cet article de loi serait mis en vigueur. Il semble que le gouvernement a décidé de ne pas le mettre en vigueur. Le fait d'attirer l'attention sur ces dispositions qui restent en suspens, dont certaines doivent être mises en vigueur contrairement à d'autres, etc., est tout aussi important que n'importe quel autre aspect du projet de loi.

Le sénateur Joyal : Je lis les articles 2 et 3 du projet de loi. Ils traitent du délai d'une année qui est envisagé pour l'application de la loi.

L'article 2 stipule :

Le ministre de la Justice fait déposer devant chaque Chambre du Parlement, dans les cinq premiers jours de séance de celle-ci au cours de chaque année civile, un rapport énumérant les lois fédérales — ou les dispositions de ces lois [...]

Par conséquent, il s'agit de la Chambre des communes et non du Sénat.

Le sénateur Banks : Non, cet article stipule : « fait déposer devant chaque Chambre du Parlement [...] »

Senator Joyal: I am sorry. I am concentrating on the delay aspect.

The bill states “five days.” Let us use an example. Let us say that the House sits on January 21. The Minister of Justice will have five sitting days from that date, according to the Interpretation Act. Is that right?

Mr. Keyes: That is right.

Senator Joyal: The House of Commons sits from Monday to Friday. Thus, they have a week after which they must table the list. As provided in clause 3 of the bill, either House of Parliament must then adopt a resolution. It means that there must be a vote. It is not just on the Order Paper.

The reason I ask is because I have seen motions stay on the Order Paper for months and months, if not years. Suppose there is a motion on the Order Paper but it is not adopted or voted upon within that year. That year is counted after the first five days after which the list has been tabled. Let us say the list was tabled on January 26. Does that mean either House has up to January 26 of the following year to adopt it?

Senator Banks: No, clause 3 overrides that.

Senator Joyal: Clause 3 of the bill states:

Every act or provision listed in the annual report is repealed on December 31 of the year on which the report is laid unless it comes into force on or before that December 31 or during that year either House of Parliament adopts a resolution...

We have only —

Senator Banks: The calendar year.

Senator Joyal: In other words, the last sitting day of December of that year.

Senator Banks: The short answer is that I have been colloquially referring to the year during which the government has a chance to do something. It is not really a year. It is from the time whenever Parliament first sits during a calendar year and December 31 of that calendar year.

Senator Joyal: We are talking of the year and we think that the counting of the year starts from the date the report is tabled. It is not so. It is within the same calendar year the resolution has to be adopted, which means voted upon. In fact it is less than a year.

Senator Banks: It will always be less than a year.

Senator Joyal: We keep saying one year but it is not exactly what the deadlines are here.

Senator Banks: That is right; it is not quite one year. It will always be somewhat less than a year.

Senator Joyal: It could not be more than a year. It is always less than a year. It will always be, in fact, 10-and-a-half or 11 months.

Le sénateur Joyal : Désolé, je me concentre sur le délai.

Le projet de loi stipule « cinq jours ». Prenons un exemple. Disons que la Chambre siège le 21 janvier. Le ministre de la Justice disposera de cinq jours de séance à partir de cette date, d'après la Loi d'interprétation, n'est-ce pas?

M. Keyes : C'est exact.

Le sénateur Joyal : La Chambre des communes siège du lundi au vendredi. Par conséquent, elle dispose d'une semaine au bout de laquelle elle doit déposer la liste. Comme le prévoit l'article 3 du projet de loi, l'une ou l'autre Chambre du Parlement doit alors adopter une résolution. Cela veut dire qu'un vote doit être tenu; ce n'est pas juste au *Feuilleton*.

La raison pour laquelle je pose cette question, c'est parce que j'ai déjà vu des motions rester au *Feuilleton* pendant des mois, voire des années. Supposons qu'il y ait une motion au *Feuilleton*, mais qu'elle ne soit pas adoptée ni votée au cours de l'année. Cette année est comptée après les cinq premiers jours après lesquels la liste a été déposée. Disons que la liste a été déposée le 26 janvier. Cela veut-il dire que chacune des Chambres a jusqu'au 26 janvier de l'année suivante pour l'adopter?

Le sénateur Banks : Non, c'est alors l'article 3 qui l'emporte.

Le sénateur Joyal : L'article 3 du projet de loi stipule :

Toute loi ou disposition figurant dans le rapport est abrogée le 31 décembre de l'année du dépôt de celui-ci, à moins qu'elle ne soit en vigueur à cette date ou que l'une ou l'autre des Chambres n'adopte, durant cette même année, une résolution [...]

Nous avons seulement...

Le sénateur Banks : L'année civile.

Le sénateur Joyal : En d'autres termes, le dernier jour de séance du mois de décembre de cette année.

Le sénateur Banks : Pour répondre rapidement, je renvoie familièrement à l'année au cours de laquelle le gouvernement a une possibilité d'agir. Il ne s'agit pas vraiment d'une année. C'est à partir du moment où le Parlement siège pour la première fois au cours de l'année civile jusqu'au 31 décembre de cette année civile.

Le sénateur Joyal : Nous parlons de l'année et nous pensons que le décompte commence à partir de la date à laquelle le rapport est déposé. Ce n'est pas le cas. C'est au cours de la même année civile que la résolution doit être adoptée, c'est-à-dire votée. En fait, c'est moins qu'une année.

Le sénateur Banks : Ce sera toujours moins qu'une année.

Le sénateur Joyal : Nous ne cessons de parler d'une année, mais ce n'est pas exactement ce que représentent les délais prévus.

Le sénateur Banks : C'est exact; ce n'est pas tout à fait une année, ce sera toujours un peu moins qu'une année.

Le sénateur Joyal : Ce ne peut être plus d'une année; c'est toujours moins qu'une année. En fait, ce sera toujours dix mois et demi ou 11 mois.

I want to be sure what we are doing here because it means that on the last day of our sitting we will have to look at the Order Paper to check which motions have not been adopted. We know that if those motions are not adopted on that day that will signal their end.

What kind of guidelines will you develop to alert the various departments that this is the process and that they must report to you? What kind of machinery of government will you have to put into place in order that the bill can be implemented by the administration?

Mr. Keyes: We will do largely what we have already been doing. Within our branch we will prepare the list of provisions that would appear in the calendar year. Working through the departmental legal services units, we will ensure that each department affected by provisions on that list is made aware that they have provisions on the list and that they know that if they want them to be preserved they have to take steps to have their minister propose a resolution.

It may also be possible, in working with the Privy Council Office, that these resolutions will be amalgamated into a single resolution. Rather than having a whole series, the government will decide which provisions it wants to keep, and then it would propose those as a group in a single resolution. Those are all mechanics that I see no difficulty in working out. I think it is a workable scheme.

Senator Joyal: When you contacted the various departments to make the list with which we were provided, did you encounter any departments that said the system would be too cumbersome? The Department of Transport, for example, has much legislation to monitor. Did you face any systemic objection to implementation?

Mr. Keyes: "Objection" may be a bit strong, but certainly there were concerns about the implications and the additional effort that would have to go into justifying a resolution and briefing the minister. However, at the end of the day, the view in the Department of Justice is that this is manageable.

The Chairman: Mr. Keyes and Ms. Landry, I would like to thank you on behalf of the committee for coming here today. Your explanations have helped us a lot. As you know from reading yesterday's transcript, we had a number of questions about the interpretation of clause 5. You began today by giving us two sentences that helped to clear that up for me. You said that clause 5 is a transitional clause, and as long we read it with that in mind, it becomes clear. Second, you said that it does not look forward. This is to help us get in and then the clock starts to tick. That helped us in our understanding. It helped us to understand what Senator Banks was doing in drafting the bill, so we thank you for that very much.

Senators, that concludes our work today on Bill S-202. However, before we leave we have some internal committee work. You have before you a copy of the budget for the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for the fiscal year ending March 31, 2007. You will notice that the biggest

Je veux être sûr de ce que nous faisons ici, car cela veut dire que le dernier jour de séance, il faudra regarder le *Feuilleton* pour vérifier quelles motions n'ont pas été adoptées. Nous savons que si ces motions n'ont pas été adoptées ce jour-là, elles ne tiennent plus.

Quelles sortes de directives allez-vous mettre au point pour avertir les divers ministères que c'est le processus prévu et qu'ils doivent vous faire rapport? Quels genres de mécanismes devrez-vous mettre en place pour que l'administration puisse mettre en œuvre le projet de loi?

M. Keyes : Nous allons procéder essentiellement de la façon dont nous l'avons toujours fait. Dans notre secteur, nous préparerons la liste des dispositions qui apparaîtraient au cours de l'année civile. Tout en passant par les unités ministérielles des services juridiques, nous ferons en sorte que chaque ministère touché par les dispositions figurant sur cette liste soit informé du fait qu'ils ont des dispositions sur la liste et que s'ils veulent les conserver, ils doivent prendre des mesures pour que leur ministre propose une résolution.

Il peut également être possible, en travaillant avec le Bureau du conseil privé, de fusionner ces résolutions en une seule. Plutôt que d'en avoir toute une série, le gouvernement décidera quelles dispositions il souhaite conserver, puis les groupera en une seule résolution. Ce sont des mécanismes qui ne semblent pas poser de problème, je pense que c'est faisable.

Le sénateur Joyal : Lorsque vous avez contacté les divers ministères pour établir la liste que vous nous avez remise, avez-vous entendu quelque ministère que ce soit dire que le système serait trop lourd? Le ministère des Transports, par exemple, doit contrôler bien des mesures législatives. Avez-vous fait face à des objections systémiques à cette mise en œuvre?

M. Keyes : « Objections » est peut-être un terme trop fort, des ministères se sont inquiétés des répercussions et des efforts supplémentaires nécessaires pour justifier une résolution et informer le ministre. Toutefois, au bout du compte, d'après le ministère de la Justice, c'est gérable.

Le président : Monsieur Keyes et madame Landry, j'aimerais vous remercier au nom du comité d'être venus aujourd'hui. Vos explications nous ont beaucoup aidés. Comme vous le savez à la lecture des débats d'hier, plusieurs questions ont été posées au sujet de l'interprétation de l'article 5. Vous avez commencé aujourd'hui par nous donner deux phrases qui m'ont aidé à comprendre. Vous avez dit que l'article 5 est une disposition transitoire, et tant que nous gardons cela à l'esprit, c'est clair. Deuxièmement, vous avez dit qu'il n'y a pas d'anticipation. Cela nous aide à agir avant que ne commence le décompte. Cela nous a permis de comprendre, notamment ce que le sénateur Banks recherchait par ce projet de loi; nous vous remercions donc beaucoup.

Sénateurs, c'est ainsi que se termine aujourd'hui notre travail sur le projet de loi S-202. Toutefois, avant de partir, nous avons quelques questions internes à régler. Vous avez devant vous copie du budget du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007.

part of this budget is for 50 working meals at \$500 each for a total of \$25,000 and for other professional services at \$42,000. If you look at budgets for other years, you will see that this is certainly not out of line, particularly compared to 2003-04.

Senator Andreychuk: I have sat on this committee for 10 years. It has always been understood that the committee would meet in Ottawa. Because we are dealing with criminal legislation, we need to meet with the ministry.

I was intrigued to see that we added travel expenses for \$27,000. I see \$42,500 and \$27,610. I am looking at this for the first time. We added legal counsel and had a particular purpose for doing that in the past, but I am intrigued as to why we have added travel expenses.

The Chairman: As you know, I am brand new to this committee. I have never sat on this committee in my 16 years in the Senate, so your institutional memory is much better than mine.

However, I understand that there are a number of conferences that are very relevant to the work of this committee from time to time, and this budget item is for transportation for up to six senators to go to a conference or conferences. I believe that would be educational and informative. Although it is in the budget, it does not necessarily have to be spent. There is no intention that this committee will travel to hold public hearings from Newfoundland to Victoria.

Senator Joyal: I want to corroborate what Senator Andreychuk has said. I, too, am a long-serving member on this committee. I have been a member of it since I entered the Senate in 1997, and I have never travelled with this committee.

I have no objection to having travel expenses. Perhaps there will be a bill that we will want to bring to Canadians.

Senator Andreychuk: This is for conferences and seminars.

The Chairman: If a situation arose by way of a special study or a statute, we would have to make an application to Internal Economy to fund that. Those types of special applications are made from time to time, but there is nothing here for that.

Senator Zimmer: Even if we adopt this budget, it does not mean that we would necessarily spend the funds. It would depend on the circumstances and we would still discuss it.

The Chairman: Yes.

Senator Joyal: For the amount of legislation we deal with and the amount of hours we work, this committee is one of the least expensive.

Senator Baker: I move the adoption of the budget.

Vous remarquerez que la partie la plus importante de ce budget porte sur les 50 repas de travail à 500 \$ chacun pour un total de 25 000 \$ et sur les autres services professionnels, 42 000 \$. Si vous examinez les budgets des années précédentes, vous verrez que ce n'est certainement pas déplacé, surtout par rapport à 2003-2004.

Le sénateur Andreychuk : Je siège au sein de ce comité depuis 10 ans. Il a toujours été entendu que le comité se réunirait à Ottawa. Comme nous traitons de la législation pénale, nous devons rencontrer les représentants du ministère.

Je suis étonnée de voir que nous avons ajouté des frais de déplacement à hauteur de 27 000 \$. Je vois 42 500 \$ et 27 610 \$. C'est la première fois que je le vois. Nous avons ajouté les honoraires d'un conseiller juridique, ce qui était valable dans le passé, mais je me demande pourquoi nous avons ajouté les frais de déplacement.

Le président : Comme vous le savez, je suis tout nouveau à ce comité. Je n'y ai jamais siégé au cours de mes 16 ans au Sénat, par conséquent votre mémoire institutionnelle est bien meilleure que la mienne.

Toutefois, je comprends que plusieurs conférences sont tout indiquées pour les travaux de ce comité de temps à autre, et cet article budgétaire correspond au transport de six sénateurs au maximum qui peuvent ainsi se rendre aux conférences. Je crois que ce serait riche d'enseignements. Même si c'est dans le budget, il n'est pas absolument nécessaire de le dépenser. Il n'est nullement prévu que notre comité voyage pour tenir des séances publiques de Terre-Neuve à Victoria.

Le sénateur Joyal : J'aimerais corroborer ce que le sénateur Andreychuk vient de dire. Je suis également membre de longue date de ce comité, puisque j'y siège depuis mon entrée au Sénat, soit 1997; je n'ai jamais effectué de déplacement avec ce comité.

Je ne m'oppose pas à des frais de déplacement dans le budget. Peut-être y aura-t-il un projet de loi que nous voudrions présenter aux Canadiens.

Le sénateur Andreychuk : Cet article budgétaire est prévu pour les conférences et les séminaires.

Le président : Si nous avons une étude spéciale ou une loi particulière à examiner, nous ferions une demande de financement auprès de la régie interne. Ces genres de demandes spéciales se font de temps à autre, mais rien n'est prévu à ce sujet dans ce budget.

Le sénateur Zimmer : Même si nous adoptons ce budget, cela ne veut pas dire que nous allons nécessairement dépenser les fonds prévus. Cela dépend des circonstances et ferait toujours l'objet d'une discussion.

Le président : Effectivement.

Le sénateur Joyal : Compte tenu de la quantité de mesures législatives que nous examinons et des heures de travail innombrables que nous faisons, notre comité est l'un des moins coûteux.

Le sénateur Baker : Je propose l'adoption du budget.

The Chairman: Is it agreed that the budget for the fiscal year ending March 31, 2007 be approved?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 15, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-202, to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving Royal Assent, met this day at 10:45 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: On our agenda today, honourable senators, we have consideration of Bill S-202. We have heard in the last few sessions from witnesses including Senator Banks, the proposer of this bill. Today we are here to conduct clause-by-clause consideration of each clause separately.

Is it agreed, honourable senators, that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-202, to repeal legislation that has not come into force within ten years of receiving Royal Assent?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 containing the short title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 5 carry?

Senator Jaffer: I would like to make an amendment to clause 5. I think everyone has the document before them.

The Chairman: Is there any senator who does not have the proposed amendment to clause 5? I think everyone has a copy before them Senator Jaffer.

Senator Ringuette: I second the amendment.

Le président : Est-il convenu d'approuver le budget de l'exercice se terminant le 31 mars 2007?

Des voix : D'accord

Le président : Merci.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 15 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-202, qui vise l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction, se réunit aujourd'hui, à 10 h 45, pour procéder à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Ce matin, honorables sénateurs, nous avons au programme l'étude du projet de loi S-202. Au cours des dernières sessions, nous avons entendu quelques témoins, dont le sénateur Banks, le parrain du projet de loi. Nous sommes réunis aujourd'hui pour en faire l'étude article par article.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour que notre comité procède à l'étude du projet de loi S-202, loi prévoyant l'abrogation des lois non mises en vigueur dans les dix ans suivant leur sanction?

Des voix : Oui.

Le président : Le titre est-il réservé?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il réservé?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 5 est-il adopté?

Le sénateur Jaffer : J'aimerais proposer un amendement à l'article 5. Je pense que chacun a le document sous les yeux.

Le président : Y a-t-il des sénateurs qui n'ont pas en main la proposition d'amendement à l'article 5? Je crois que tout le monde en a une copie, sénateur Jaffer.

Le sénateur Ringuette : J'appuie la proposition.

Senator Jaffer: With respect to clause 5 on page 2, I would like to amend the wording in the fifth line, if I may. It says, “that is necessary for it.” I would like the word “it” removed and replaced with “the amended provision.”

It would then read, “...or to any provision that is necessary for the amended provision to have effect.”

The Chairman: It is moved by Senator Jaffer that Bill S-202 be amended in clause 5 on page 2 by replacing line five in the English version with the following revision: “... that is necessary for the amended provision to have effect.”

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Baker: Does that wording in general make sense to the chairman?

The Chairman: This is what we discussed during the last meeting. You may recall that we provided this wording to the officials who attended from the Department of Justice. It was their agreement that the wording, with this amendment, is clear and takes away some ambiguity from the original language.

Senator Baker: I just wanted to verify that the exact wording meets with your approval, as you are a former professor of this subject at law school.

[Translation]

Senator Robichaud: Mr. Chairman, there are no changes to the French version of clause 5. Is that correct?

The Chairman: Yes, that is correct.

[English]

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 5 carry as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that the bill be adopted with amendment, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report the bill to the Senate with amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Congratulations, Senator Banks.

Le sénateur Jaffer : J'aimerais, si possible, modifier le libellé en anglais qui se trouve à la cinquième ligne de l'article 5, à la page 2. Il va comme suit : « that is necessary for it ». Je voudrais changer le mot « it » pour : « the amended provision ».

On lirait donc : « ...or to any provision that is necessary for the amended provision to have effect ».

Le président : Il est proposé par le sénateur Jaffer que le projet de loi S-202 soit modifié, à l'article 5, à la page 2, par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 5, de ce qui suit : « provision that is necessary for the amended provision to have effect ».

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix : Oui.

Le sénateur Baker : À votre avis, monsieur le président, ce libellé est-il logique?

Le président : Nous en avons discuté à la dernière séance. Vous vous rappellerez sans doute que nous avons soumis cette formulation aux fonctionnaires du ministère de la Justice qui étaient présents, et qu'ils ont convenu que grâce à cet amendement, l'ambiguïté de la version anglaise était dissipée.

Le sénateur Baker : Je voulais seulement savoir si vous approuviez cette formulation précise, puisque vous enseigniez cette matière à l'école de droit.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Monsieur le président, l'article 5 en français reste tel quel, n'est-ce pas?

Le président : Oui.

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, la motion est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 5 modifié est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 6 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi modifié est-il adopté, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : Est-il convenu que je fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat?

Des voix : D'accord.

Le président : Félicitations, sénateur Banks.

Senator Banks: May I express through you my thanks to the committee for having dealt with this with such alacrity. I am very grateful. Thank you very much.

The Chairman: Honourable senators, there is no other business to come before this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

He is away this week, but I believe Senator Joyal will be speaking on Tuesday to the next bill referred our committee. If it is referred next Tuesday, perhaps our Wednesday meeting can deal with that particular bill. It is Government Bill S-3 introduced by Senator Jaffer.

There will be witnesses we will want to hear from, and Senator Joyal will be offering names at that time.

Senator Robichaud: Will the steering committee meet and set it up?

The Chairman: The steering committee has met already, and we have had good discussions on what witnesses to call following the address by Senator Joyal.

Senator Ringuette: Who comprises the steering committee?

The Chairman: Senator Ringuette, the committee will include Senator Milne, Senator Joyal and me. We have had a meeting and we will be having many others.

If there is no further business before the committee, the meeting is adjourned.

The committee adjourned.

Le sénateur Banks : Par votre entremise, j'aimerais remercier le comité d'avoir réglé cette question avec autant de célérité. Je vous en suis très reconnaissant. Merci beaucoup.

Le président : Honorables sénateurs, aucune autre question n'est à l'ordre du jour de cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Le sénateur Joyal est absent cette semaine, mais je crois que jeudi, il nous parlera du prochain projet de loi renvoyé à notre comité. Si ce projet de loi nous est confié jeudi prochain, notre séance de mercredi pourrait peut-être porter là-dessus. Il s'agit du projet de loi S-3 proposé par le sénateur Jaffer.

Nous devons entendre certains témoins, et le sénateur Joyal proposera des noms à ce moment-là.

Le sénateur Robichaud : Le comité directeur se rencontrera-t-il pour mettre cela au point?

Le président : Le comité directeur s'est déjà réuni, et nous avons eu une bonne discussion à propos des témoins à inviter à la suite de l'intervention du sénateur Joyal.

Le sénateur Ringuette : Qui fait partie du comité directeur?

Le président : Sénateur Ringuette, le comité sera composé du sénateur Milne, du sénateur Joyal et de moi-même. Nous avons eu une réunion, et nous en aurons encore bien d'autres.

Puisque nous n'avons rien d'autre à étudier, je vais lever la séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, June 7, 2006

Senate of Canada:

The Honourable Tommy Banks, Senator (Sponsor of the Bill).

Thursday, June 8, 2006

Department of Justice Canada:

John Mark Keyes, Acting Chief Legislative Counsel;

Christine Landry, Senior Counsel, Development and Special
Projects Section.

TÉMOINS

Le mercredi 7 juin 2006

Sénat du Canada:

L'honorable Tommy Banks, sénateur (parrain du projet de loi).

Le jeudi 8 juin 2006

Ministère de la Justice Canada:

John Mark Keyes, premier conseiller législatif par intérim;

Christine Landry, avocate-conseil, Section du perfectionnement
des projets spéciaux.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Thursday, June 22, 2006
Tuesday, June 27, 2006
Wednesday, June 28, 2006
Thursday, June 29, 2006

Le jeudi 22 juin, 2006
Le mardi 27 juin 2006
Le mercredi 28 juin 2006
Le jeudi 29 juin 2006

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Business of the committee
and

Travaux du comité
et

First, second and third meetings on:

Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules,
restrictions on election financing and measures respecting
administrative transparency, oversight and accountability

Première, deuxième et troisième réunions concernant :

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les
conflits d'intérêts et des restrictions en matière de
financement électoral, ainsi que des mesures en matière de
transparence administrative, de supervision et de
responsabilisation

APPEARING:

The Honourable John Baird, P.C., M.P.,
President of the Treasury Board
The Honourable Vic Toews, P.C., Q.C., M.P.,
Minister of Justice and Attorney General of Canada

COMPARAISSENT :

L'honorable John Baird, C.P., député,
président du Conseil du Trésor
L'honorable Vic Toews, C.P., c.r., député,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Cools	Rivest
Day	Robichaud, P.C.
* Hays,	Stratton
(or Fraser)	Zimmer

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Joyal, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Gill (*June 16, 2006*).

The name of the Honourable Senator Carstairs, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*June 19, 2006*).

The name of the Honourable Senator Bryden, substituted for that of the Honourable Senator Carstairs, P.C. (*June 20, 2006*).

The name of the Honourable Senator Carstairs, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*June 20, 2006*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*June 20, 2006*).

The name of the Honourable Senator Milne, substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*June 21, 2006*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*June 21, 2006*).

The name of the Honourable Senator Jaffer, substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Day, substituted for that of the Honourable Senator Carstairs, P.C. (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Campbell, substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Stratton, substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Nolin, substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*June 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Baker, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*June 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Stratton, substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*June 29, 2006*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*June 29, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Cools	Rivest
Day	Robichaud, C.P.
* Hays,	Stratton
(ou Fraser)	Zimmer

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Joyal, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 16 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 19 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden, est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 20 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 20 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 20 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne, est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 21 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 21 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer, est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Day, est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Campbell, est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton, est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Nolin, est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 28 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Baker, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 28 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton, substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 29 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 29 juin 2006*).

Published by the Senate of Canada

Publié par le Sénat du Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 27, 2006.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Oliver, seconded by the Honourable Senator Champagne, P.C., for the second reading of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The bill was then read the second time on division.

The Honourable Senator Oliver moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 27 juin 2006

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Oliver, appuyée par l'honorable sénateur Champagne, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Oliver propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 22, 2006
(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:51 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Carstairs P.C., Joyal, P.C., Oliver, Ringuette, and Rivest (6).

In attendance: Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division, Margaret Young and Kristen Douglas, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C.:

That in the absence of the Honourable Senator Milne, the Honourable Senator Carstairs, P.C., be empowered to act on her behalf as Deputy Chair of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 10:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, June 27, 2006
(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 7:03 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Campbell, Cools, Day, Hays, Joyal, P.C., Oliver, Ringuette, Robichaud, P.C., Stratton and Zimmer (11).

Other senators present: The Honourable Senator Banks, Moore (2).

In attendance: Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division, Kristen Douglas, Analyst, Library of Parliament and Till Heyde, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee began its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 22 juin 2006
(8)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 51, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Carstairs, C.P., Joyal, C.P., Oliver, Ringuette et Rivest (6).

Également présents : Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Margaret Young et Kristen Douglas, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose que :

En l'absence de l'honorable sénateur Milne, l'honorable sénateur Carstairs, C.P., soit autorisée à agir en son nom à titre de vice-présidente du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 27 juin 2006
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 19 h 3, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Campbell, Cools, Day, Hays, Joyal, C.P., Oliver, Ringuette, Robichaud, C.P., Stratton et Zimmer (11).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Banks et Moore (2).

Également présents : Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Kristen Douglas, analyste, Bibliothèque du Parlement, et Till Heyde, greffier, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 Juin 2006, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

APPEARING:

The Honourable John Baird, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

WITNESSES:*Treasury Board of Canada:*

Susan M.W. Cartwright, Assistant Secretary, Accountability in Government.

Department of Justice Canada:

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio.

It was moved by the Honourable Senator Joyal, P.C.:

That the Honourable Senator Day replace the Honourable Senator Carstairs, P.C., as Acting Deputy Chair of the committee, empowered to act in the absence of the Honourable Senator Milne.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Minister made a statement and, with Mr. Wild, answered questions.

At 9:53 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 28, 2006
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:30 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Campbell, Cools, Day, Joyal, P.C., Nolin, Oliver, Ringuette, Rivest, Robichaud, P.C. and Zimmer (12).

Other senators present: The Honourable Senator Angus, Banks and Fox, P.C. (3).

In attendance: Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division, Kristen Douglas, Analyst, Library of Parliament and Till Heyde, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

COMPARAÎT :

L'honorable John Baird, C.P., député, président du Conseil du Trésor.

TÉMOINS :*Conseil du Trésor du Canada :*

Susan M.W. Cartwright, secrétaire adjointe, Responsabilité au sein du gouvernement.

Ministère de la Justice Canada :

Joe Wild, avocat-conseil, Services juridiques, portefeuille du Conseil du Trésor.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose :

Que l'honorable sénateur Day remplace l'honorable sénateur Carstairs, C.P., à titre de vice-président suppléant du comité, et qu'il soit autorisé à agir en tant que tel en l'absence de l'honorable sénateur Milne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le ministre fait une déclaration et, de concert avec M. Wild, répond aux questions.

À 21 h 53, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 28 juin 2006
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 30, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Campbell, Cools, Day, Joyal, C.P., Nolin, Oliver, Ringuette, Rivest, Robichaud, C.P., et Zimmer (12).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Angus, Banks and Fox, C. P. (3).

Également présents : Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Kristen Douglas, analyste, Bibliothèque du Parlement, et Till Heyde, greffier, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision de responsabilisation.

WITNESSES:*Privy Council Office:*

Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet, Machinery of Government;

Marc Chénier, Counsel, Legislation and House Planning;

Patrick Hill, Acting Assistant Secretary, Machinery of Government;

Marc O'Sullivan, Acting Assistant Secretary to the Cabinet;

James Stringham, Legal Counsel, Office of the Counsel to the Clerk of the Privy Council.

As an individual:

David R. Zussman, Jarislowsky Chair in Public Sector Management, University of Ottawa;

Arthur Kroeger, Chair, Canadian Policy Research Networks.

Ms. O'Hara made a statement and, with Mr. Chénier, Mr. Hill, Mr. O'Sullivan and Mr. Stringham, answered questions.

At 3:55 p.m., the committee suspended.

At 4:10 p.m., the committee resumed.

Mr. Kroeger and Mr. Zussman each made statements and answered questions.

At 5:22 p.m., Senator Andreychuk assumed the Chair.

At 5:25 p.m., Senator Oliver assumed the Chair.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 29, 2006
(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:05 a.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Campbell, Cools, Hays, Joyal, P.C., Oliver, Robichaud, P.C., Stratton and Zimmer, (10).

Other senator present: The Honourable Senator Banks (1).

In attendance: Katharine Kirkwood, Director, Law and Government Division, Kristen Douglas, Analyst, Library of Parliament and Till Heyde, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

TÉMOINS :*Bureau du Conseil privé :*

Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet, Appareil gouvernemental;

Marc Chénier, conseiller juridique, Législation et planification parlementaire;

Patrick Hill, secrétaire adjoint par intérim, Appareil gouvernemental;

Marc O'Sullivan, secrétaire adjoint par intérim du Cabinet;

James Stringham, conseiller juridique, Bureau du conseiller juridique auprès du greffier du Conseil privé.

À titre personnel :

David R Zussman, titulaire de la Chaire Jarislowsky en gestion dans le secteur public, Université d'Ottawa;

Arthur Kroeger, président, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Mme O'Hara fait une déclaration et, de concert avec MM. Chénier, Hill, O'Sullivan et Stringham, répond aux questions.

À 15 h 55, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 10, le comité reprend ses travaux.

MM. Kroeger et Zussman font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 22, le sénateur Andreychuk prend place au fauteuil.

À 17 h 25, le sénateur Oliver prend place au fauteuil.

À 18 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 29 juin 2006
(11)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 5, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Campbell, Cools, Hays, Joyal, C.P., Oliver, Robichaud, C.P., Stratton et Zimmer (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Banks (1).

Également présents : Katharine Kirkwood, directrice, Division du droit et du gouvernement; Kristen Douglas, analyste, Bibliothèque du Parlement, et Till Heyde, greffier, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., Q.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

Department of Justice Canada:

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio;

Chantal Proulx, Senior General Counsel, Criminal Law Section;

Robert Frater, Senior General Counsel, Criminal Law Section;

Ann Chaplin, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section.

The Minister Vic Toews made a statement and, with Mr. Wild, Ms. Proulx, Mr. Frater and Ms. Chaplin, answered questions.

At 12:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., c.r., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS :

Ministère de la Justice Canada :

Joe Wild, avocat-conseil, Services juridiques, portefeuille du Conseil du Trésor;

Chantal Proulx, avocate générale principale, Section du droit pénal;

Robert Frater, avocat général principal, Section du droit pénal;

Ann Chaplin, avocate générale, Section du droit administratif et constitutionnel.

Le ministre Vic Toews fait une déclaration et, de concert avec M. Wild, Mme Proulx, M. Frater et Mme Chaplin, répond aux questions.

À 12 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 22, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:51 a.m. to consider business of the committee.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum and I would like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. I understand that this is a meeting about the business of the committee and that Senator Joyal has a motion.

Senator Joyal: I would like to move that, in the absence of the Honourable Senator Milne, that the Honourable Senator Sharon Carstairs be empowered to act on her behalf as deputy chair of the committee.

The Chairman: Honourable senators, it has been moved. All those in favour please signify by saying yea?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is there any other business to come before the committee at this time?

Senator Joyal, we were waiting to get Bill S-3 and you had indicated before you left that you were going to speak this week.

Senator Joyal: I will speak this afternoon. I understand the bill will be referred. I do not know if there will be other senators who will speak.

The Chairman: However, you will be speaking today.

Senator Joyal: Absolutely. As I mentioned to you, that was my first item upon my return. I will be speaking so that the bill, if there are no other senators, will be referred to us.

The Chairman: Honourable senators, it seems that Bill S-3 will be one of the bills referred to us and I understand that the accountability bill, Bill C-2, will be introduced in the chamber today and also to be referred to this committee. Therefore, I am hoping we will have a meeting of the steering committee now that we have a third member and I welcome Senator Carstairs to the steering committee. We can now meet and do the normal business of the steering committee on behalf of the full committee.

Senator Andreychuk: I had telephoned to try and find out whether we were having a legal and constitutional meeting. There was a major delegation here that had only a window of opportunity and I cancelled that to come because I understood there was a meeting. In the future, if we have to call meetings, could we be advised what is on the agenda other than future business, et cetera? I could have had a substitute handle this. We are very short, as you know. Obviously, we need a pro forma way to get Senator Carstairs on the steering committee, but if we knew

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 22 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 51, pour discuter de ses travaux.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum et je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Si je comprends bien, cette séance porte sur les travaux du comité, et le sénateur Joyal aimerait proposer une motion.

Le sénateur Joyal : Je propose qu'en l'absence de l'honorable sénateur Milne, l'honorable sénateur Sharon Carstairs soit habilitée à agir en son nom, à titre de vice-présidente du comité.

Le président : Honorables sénateurs, tout ceux qui sont pour, dites oui.

Des voix : Oui.

Le président : Devrions-nous prévoir d'autres travaux à ce stade-ci?

Sénateur Joyal, lorsque nous attendions de recevoir le projet de loi S-3, vous aviez indiqué, avant votre départ, que vous alliez en parler cette semaine.

Le sénateur Joyal : Je parlerai cet après-midi. Si j'ai bien compris, le projet de loi sera renvoyé. J'ignore si d'autres sénateurs interviendront également.

Le président : Mais vous, vous parlerez aujourd'hui.

Le sénateur Joyal : Absolument. Comme je vous l'ai mentionné, c'était ma priorité à mon retour. S'il n'y a pas d'autres sénateurs, je ferai en sorte que le projet de loi nous soit renvoyé.

Le président : Honorables sénateurs, il semble que le projet de loi S-3 sera au nombre de ceux qui nous seront renvoyés et, si je ne m'abuse, le projet de loi C-2 sur la responsabilité sera déposé à la Chambre aujourd'hui et renvoyé à ce comité. J'espère donc que le comité directeur tiendra une réunion, maintenant que nous avons un troisième membre, le sénateur Carstairs, à qui je souhaite la bienvenue. Nous pouvons désormais nous réunir et mener les travaux normaux du comité directeur au nom du comité plénier.

Le sénateur Andreychuk : J'avais téléphoné pour savoir si nous étions convoqués à une séance du comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Il y avait une importante délégation ayant un créneau limité pour intervenir et j'ai dû annuler ma participation car je croyais que nous avions une réunion. À l'avenir, si nous devons tenir des réunions, pourrions-nous être informés des points à l'ordre du jour autres que les travaux futurs du comité, et cetera ? J'aurais pu me faire remplacer. Comme vous le savez, nous sommes très limités. Évidemment, pour la forme, nous

this meeting was not one where content was to be discussed, I would not have had to be on it. That would make life a lot easier if we do that.

The Chairman: I apologize for that.

Senator Rivest: On Bill C-2, do we have witnesses already?

Senator Ringuette: We do not have the bill yet.

Senator Rivest: Have some witnesses given their intention to come before the committee?

The Chairman: There are a number of witnesses who have an interest in appearing once the Senate gets the bill and once the bill is referred to the committee.

Senator Rivest: Are there already some groups?

The Chairman: Yes.

Senator Ringuette: I do not know about the rest of you but my office has been inundated with emails from groups on Bill C-2, wanting to make sure that the Senate will hear them.

The Chairman: If there is no further business to come before the committee, the meeting is adjourned.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, June 27, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 7:03 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order.

We are meeting today to begin our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the federal accountability bill.

As senators, our witness and members of the public both here in the room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. I know that the committee will give the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves.

devons nous réunir pour nommer le sénateur Carstairs au comité directeur, mais si j'avais su que nous n'avions rien à discuter, je n'y aurais pas assisté. Un préavis nous faciliterait la tâche.

Le président : Veuillez m'excuser.

Le sénateur Rivest : Avons-nous déjà des témoins pour le projet de loi C-2?

Le sénateur Ringuette : Nous n'avons pas encore le projet de loi.

Le sénateur Rivest : Des témoins ont-ils annoncé leur intention de comparaître devant le comité?

Le président : Un certain nombre de témoins sont intéressés à comparaître lorsque le Sénat aura reçu le projet de loi et une fois qu'il nous aura été renvoyé.

Le sénateur Rivest : A-t-on déjà identifié certains groupes?

Le président : Oui.

Le sénateur Ringuette : J'ignore si c'est la même chose pour vous, mais mon bureau a été inondé de courriels provenant de groupes intéressés à se prononcer sur le projet de loi C-2.

Le président : S'il n'y a rien d'autre, je propose de lever la séance.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 27 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit ce jour à 19 h 3 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous allons débiter notre étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le texte en question est mieux connu sous le nom de Loi fédérale sur l'imputabilité.

Comme le savent les membres du comité et les témoins, de même que notre auditoire, dans cette salle et à la télévision — puisque nous sommes diffusés partout au pays — ce projet de loi constitue un élément central du programme du nouveau gouvernement, outre qu'il est une des mesures législatives les plus importantes dont le Parlement ait été saisi ces dernières années. Je ne doute pas que notre comité va examiner ce projet de loi avec toute l'attention et le soin qu'il mérite.

[Translation]

To begin this process, this evening we welcome the Honourable John Baird, President of the Treasury Board and Member for Ottawa West—Nepean. He is accompanied by representatives of the Treasury Board of Canada Secretariat.

Since he assumed office in February 2006, as President of the Treasury Board, Mr. Baird has been in charge of this important bill.

[English]

Before being elected to the House of Commons in 2006 for the riding of Ottawa West—Nepean, Mr. Baird was a member of the Legislative Assembly of Ontario from 1995 to 2005. Mr. Baird has served as Minister for the Ministry of Community and Social Services and Government House Leader. He also served as parliamentary assistant to a number of ministers including the Ministry of Labour, of the Management Board and Finance. In opposition he served as critic of finance, culture and health, and was Deputy House Leader.

[Translation]

Mr. Minister, the committee wishes to thank you for attending. You now have the floor. Later we will go on to a question and answer period, which will be very useful.

[English]

Senator Joyal: Mr. Chairman, I would like to raise a housekeeping issue. We have to replace the deputy chair of the committee, and I wonder if we should do that immediately.

The Chairman: Yes.

Senator Joyal: Honourable senators, I propose that the Honourable Senator Joseph Day replace the Honourable Senator Sharon Carstairs as acting deputy chair of the committee, empowered to act in the absence of the Honourable Senator Lorna Milne.

The Chairman: The motion is seconded by Senator Stratton.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried

The floor is yours, Mr. Baird.

[Translation]

Hon. John Baird, P.C., M.P., President of the Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. It is of course a great pleasure for me to be with you this evening.

[English]

Honourable senators, I am pleased to be here to present the federal accountability act and to provide an overview of the key measures that it contains. I gave a speech in Toronto this morning

[Français]

Pour commencer ce processus, nous accueillons ce soir l'honorable John Baird, président du Conseil du Trésor et député d'Ottawa-Ouest—Nepean. Il est accompagné par des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Depuis son entrée en fonction en février 2006, à titre de président du Conseil du Trésor, M. Baird assume la responsabilité de cet important projet de loi.

[Traduction]

Avant d'être élu à la Chambre des communes en 2006, dans la circonscription d'Ottawa Ouest—Nepean, M. Baird a été député à l'Assemblée législative de l'Ontario de 1995 à 2005. Il a été ministre des Services sociaux et communautaires et leader parlementaire du gouvernement. En outre, il a été adjoint parlementaire des ministres du Travail, du Conseil de gestion et des Finances. Dans l'opposition, il a été porte-parole pour les finances, la culture et la santé et il a exercé les fonctions de leader parlementaire adjoint.

[Français]

Monsieur le ministre, le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera fort utile.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Monsieur le président, je voudrais traiter d'une question d'ordre pratique. Nous devons remplacer le vice-président du comité et je me demandais si nous ne devrions pas faire cela tout de suite.

Le président : Oui.

Le sénateur Joyal : Chers collègues, je propose que l'honorable sénateur Joseph Day remplace l'honorable sénateur Sharon Carstairs dans les fonctions de vice-président du comité et qu'il soit habilité à agir en tant que tel en l'absence de l'honorable sénateur Lorna Milne.

Le président : La motion est appuyée par le sénateur Stratton.

Ai-je l'accord des sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : C'est adopté.

Vous avez le micro, monsieur Baird.

[Français]

L'honorable John Baird, C.P., député, président du Conseil du Trésor :

Je vous remercie, monsieur le président. Bien sûr, c'est un grand plaisir pour moi d'être parmi vous ce soir.

[Traduction]

Honourables sénateurs, je suis heureux de vous présenter le projet de loi fédéral sur l'imputabilité et d'en profiter pour vous donner un aperçu des mesures qu'il contient. Ce matin, à

to the Public Affairs Association of Canada and was asked for an update as to where the bill sat. I said I was pleased to report that it was already in committee in the Senate. The Senate was working quickly; they were even sitting in the evening to begin its consideration. I want to thank you for beginning your consideration of the bill and for sitting after hours. It is much appreciated and acknowledged.

When the Prime Minister asked me to take on the work of developing the federal accountability act for Canada's new government, I knew that the work would be stimulating, yet demanding. Many people have worked relentlessly at every stage of the development and review of this bill, from policy development and legal drafting to the bill's introduction in the House of Commons, consideration of the bill at committee, to the report stage and third reading. Clearly a lot of effort has gone into bringing this important piece of legislation to honourable senators.

[Translation]

Over the past few months, the federal accountability bill has been examined with a microscope by my colleagues in the House, by a team of government lawyers, notably legal and constitutional specialists, by practising experts, by parliamentary officials and outside stakeholders. Canadians have also followed the progress of our work with a great deal of interest.

[English]

All of us have worked tremendously hard across party lines to make the federal accountability act one of the most important pieces of legislation that Parliament has ever presented to Canadians. We strongly believe that the act meets their expectations. It is one that builds on transparency, openness and accountability; one that builds trust in government; one that makes government more effective, efficient and, I strongly believe, more relevant; and one that, I believe, will help make government work better for the people of Canada.

[Translation]

On June 20, the House of Commons referred the federal accountability bill to the Senate for further study. The work your committee is about to undertake is a very important aspect of our democratic process. I am sure that it will lend even greater strength to this legislation. I can assure you that my colleagues, representatives of the government and I will remain at your disposal to provide you with information and answer any questions you may have throughout your deliberations.

Toronto, j'ai prononcé un discours devant l'Association des affaires publiques du Canada qui m'avait demandé de faire le point sur la progression du projet de loi. Je me suis déclaré très heureux que celui-ci se trouve déjà devant le Comité sénatorial qui entend progresser très vite, puisqu'il devait en débiter l'étude le soir même. Je tiens d'ailleurs à vous remercier d'entamer votre étude du projet de loi et de siéger en soirée. Nous l'apprécions beaucoup et nous en prenons acte.

Quand le premier ministre m'a demandé de piloter l'élaboration de la Loi fédérale sur l'imputabilité au nom du nouveau gouvernement du Canada, je savais qu'il s'agirait d'une entreprise stimulante, mais exigeante. Beaucoup ont travaillé d'arrache-pied à toutes les étapes de l'élaboration et de l'examen de ce projet de loi, de la formulation des politiques à l'étape du rapport et de la troisième lecture, en passant par la rédaction juridique, la présentation du projet de loi à la Chambre des communes et son examen en comité. Énormément d'efforts ont été investis pour que cet important texte législatif soit soumis à l'examen des sénateurs.

[Français]

Au cours des mois qui se sont écoulés, la Loi fédérale sur la responsabilité a été passée au crible par mes collègues à la Chambre, par une équipe d'avocats du gouvernement, notamment des spécialistes juridiques et constitutionnels, par des experts en pratique de la matière, par des agents du Parlement et des intervenants de l'extérieur. Les Canadiens et les Canadiennes ont également suivi l'évolution de nos travaux avec beaucoup d'intérêt.

[Traduction]

Nous avons énormément travaillé par-delà les divisions partisans pour faire en sorte que la Loi fédérale sur l'imputabilité soit l'une des mesures législatives les plus importantes que le Parlement ait présentée aux Canadiennes et aux Canadiens. Nous sommes intimement convaincus que ce projet de loi répond à leurs attentes. Il s'appuie sur les principes de transparence, d'ouverture et de responsabilisation; il vise à renforcer la confiance dans le gouvernement et à lui permettre d'être plus efficace, plus efficient et — j'en suis intimement convaincu — d'être plus en prise avec les réalités de l'heure. Enfin, je crois qu'il aidera le gouvernement à mieux servir la population canadienne.

[Français]

Le 20 juin, les parlementaires ont renvoyé la Loi fédérale sur la responsabilité au Sénat pour une étude plus poussée. Les travaux que votre comité est sur le point d'amorcer sont un aspect très important de notre processus démocratique. Je suis sûr qu'ils donneront encore plus de force aux textes de loi. Je peux vous assurer que mes collègues, les représentants du gouvernement et moi-même resterons à votre disposition pour vous fournir l'information et répondre aux questions que vous pourriez avoir pendant toute la durée de vos délibérations.

[English]

I would like to acknowledge the work done by parliamentarians to this point, especially my colleagues in the House of Commons who served on the legislative committee that studied Bill C-2. Members from all parties worked tremendously hard to get the bill passed in a timely manner, not least of which the committee chair and my parliamentary secretary, as well as the four other government members of the committee.

The Liberal member for Vancouver Quadra was very thoughtful and brought a wealth of experience to the committee's deliberations. I was familiar with his background, but the depth of experience that Mr. Owen brought to the table was remarkable and very much aided the committee's deliberations.

Bloc Québécois members provided valuable input and New Democratic members were clearly dedicated to strengthening accountability in government and committed to delivering a tangible product for the Senate's review before the House of Commons' summer recess.

I want to thank members from all parties for all of their hard work in this regard.

This Senate committee has the mandate to examine legislation and matters related to legal and constitutional matters, and it is my pleasure to introduce the federal accountability act for your review.

This act is composed of five parts. Part I discusses conflicts of interest, election financing, lobbying activities and the activities of ministers' staffs. Part II is entitled "Compliance Measures" and is about better support of parliament and its work. Part III is on post-employment and introduces new rules for former public office-holders. Part IV discusses internal reforms in the public sector to strengthen oversight and accountability. Finally, part V is on how this act will reform procurement and contracting. Let me give you a few examples of how this bill will help us all be more accountable to Canadians.

[Translation]

Part 1 deals with important political reforms to ensure that elected representatives and public office holders make decisions in the interest of the Canadian population.

This part enacts the Conflict of Interest Act and establishes a framework of post-employment rules for elected representatives and their staff. It also creates a mechanism for processing complaints, and an investigation and penalty regime for non-compliance with the rules. The Parliament of Canada Act will be amended to provide for the appointment and office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner.

[Traduction]

Je tiens à signaler le travail effectué jusqu'ici par les parlementaires, surtout par mes collègues de la Chambre des communes qui ont siégé au Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-2. Les députés de tous les partis ont travaillé extrêmement fort pour que ce projet de loi soit adopté rapidement, surtout le président du comité qui est mon secrétaire parlementaire, de même que les quatre autres députés du côté gouvernemental.

Le député libéral de Vancouver Quadra s'est montré très coopératif et a fait profiter le comité de sa vaste expérience. Je connaissais déjà son parcours, mais je dois dire que toute l'expérience que M. Owen a apportée à la table m'a beaucoup impressionné et qu'il a énormément contribué aux délibérations du comité.

Les députés du Bloc québécois ont apporté des points de vue valables et ceux du NPD se sont attachés à renforcer la responsabilisation du gouvernement et à produire un texte valable à soumettre au Sénat durant le congé d'été de la Chambre.

Je remercie les députés de tous les partis pour leur travail appliqué sur ce projet de loi.

Votre comité sénatorial ayant reçu pour mandat d'examiner la loi ainsi que ses aspects légaux et constitutionnels, j'ai donc le plaisir de vous présenter la Loi fédérale sur l'imputabilité.

Celle-ci comporte cinq parties. La première traite des conflits d'intérêt, du financement des élections, des activités de lobbying et des activités du personnel des cabinets de ministre. La partie II, intitulée « Mesures d'observation » vise à conférer un meilleur appui au Parlement et à ses travaux. La partie III, qui porte sur l'après-mandat, présente les nouvelles règles qui régiront tous les ex-titulaires de charge publique. La partie IV traite des réformes internes à la fonction publique et vise à renforcer la surveillance et la reddition de comptes. Enfin, la partie V présente la façon dont cette loi va réformer les approvisionnements et les marchés publics. Permettez-moi de vous donner quelques exemples de la façon dont elle va nous amener à rendre davantage de compte aux Canadiens et aux Canadiennes.

[Français]

La partie I traite d'importantes réformes politiques pour faire en sorte que les représentants élus et les titulaires de charges politiques prennent des décisions dans l'intérêt de la population canadienne.

Cette partie édicte la Loi sur les conflits d'intérêts et établit un cadre pour les règles concernant l'après mandat pour les représentants élus et leur personnel. Elle établit aussi un mécanisme de traitement des plaintes et un régime d'enquête et de sanctions en cas de non-respect des règles. On modifiera la Loi sur le Parlement du Canada pour prévoir la mise en place d'un bureau de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique ainsi que la nomination de ce dernier.

[English]

It will change the Public Service Employment Act to ensure employees in ministers' offices are treated in an equivalent manner to public servants by banning queue jumping from ministers' offices to the public service.

It will also amend the Canada Elections Act in a way that will safeguard the accountability of our parliamentary process, increase transparency and, most importantly, build trust in Parliament among Canadians.

In particular, the federal accountability act will reduce individual political contributions at the local and national levels to \$1,000 a year, ban contributions by corporations, trade unions and associations, and limit cash donations to \$20.

Part I of the act also enhances the Lobbyists Registration Act by prohibiting certain public office-holders from lobbying for a period of five years after leaving office, broadening the scope of the investigation by the commissioner and extending to 10 years the period during which contraventions may be investigated.

The bill also bans secret donations to political candidates and reforms the financing of political parties because we believe that money should not have the ear of government, the people of Canada should. In a nutshell, part I of the act will significantly reduce the influence of money in politics.

[Translation]

The measures provided in Part II of the bill are designed to support Parliament in the performance of its mandate, which is to keep government accountable by harmonizing the appointment and removal provisions relating to certain officers. For example, by amending the Parliament of Canada Act so as to put in place a parliamentary budget officer, the bill will ensure that parliamentarians and parliamentary committees have access to independent and objective sources concerning economic and financial matters.

[English]

The parliamentary budget officer will work with both the House of Commons and the Senate to provide parliamentarians with a clear picture of the estimates of the government, the financial context in which our country evolves, and estimate the real cost of initiatives in Parliament, including some bills presented to this chamber for Royal Assent. This is a very important part of the bill because it will provide parliamentarians with the important information they need to determine the impacts of proposed legislation.

[Traduction]

Elle modifiera la Loi sur la gestion des finances publiques pour faire en sorte que les employés des cabinets de ministre soient traités de la même façon que les fonctionnaires en interdisant le passage direct du statut de personnel politique à celui de fonctionnaire.

En outre, elle modifiera la Loi électorale du Canada de façon à sauvegarder la responsabilisation du processus parlementaire, à accroître la transparence et, plus important encore, à favoriser la confiance des Canadiennes et des Canadiens dans le Parlement.

La Loi fédérale sur l'imputabilité réduira notamment à 1 000 \$ par an les contributions politiques individuelles, aux échelons local et national, elle interdira le versement de contributions par des sociétés, des syndicats et des associations et elle limitera le versement des contributions en espèces à 20 \$.

La partie I de la loi édicte aussi la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes en interdisant à certains ex-titulaires de charge publique d'exercer des activités de lobbying dans les cinq ans suivant la cessation de leurs fonctions, en élargissant la portée des enquêtes pouvant être effectuées par le commissaire et en portant à 10 ans la période durant laquelle des infractions peuvent faire l'objet d'enquêtes.

Le projet de loi interdit également toute contribution secrète aux candidats à des fonctions publiques et il réforme le financement des partis politiques parce que nous estimons que cet argent ne doit pas être un moyen d'avoir l'oreille du gouvernement, seule la population canadienne devant être entendue. Je résumerai en disant que la partie I de la loi va considérablement réduire l'influence de l'argent dans la vie politique.

[Français]

Les mesures prévues dans la Partie II du projet de loi sont axées sur l'appui du Parlement dans l'exercice de son rôle qui est de tenir le gouvernement responsable en harmonisant les dispositions en matière de nomination et de renvoi, dans le cas de certains fonctionnaires. Par exemple, en modifiant la Loi sur le Parlement du Canada pour mettre en place un directeur parlementaire du budget, la loi fera en sorte que les parlementaires et les comités parlementaires aient accès à des analyses de sources indépendantes et objectives sur les questions économiques et financières.

[Traduction]

Le directeur parlementaire du budget permettra au Sénat et à la Chambre des communes d'avoir une idée claire des prévisions budgétaires du gouvernement, du contexte financier dans lequel notre pays évolue et du coût financier des mesures associées à des projets de loi d'initiative parlementaire, notamment de ceux qui seront présentés à cette Chambre en vue d'obtenir la sanction royale. C'est là une partie très importante de la loi parce qu'elle va permettre aux parlementaires de disposer d'importantes informations dont ils ont besoin pour déterminer les répercussions des projets de loi.

Part III of the bill is about making government more open and transparent, ensuring the independence of the director of public prosecutions and protecting those in the public service who report wrongdoing. This bill enacts the director of public prosecutions act by creating the office of public prosecutions. The act ensures that this office has the required independence to pursue prosecutions that fall under federal law.

The bill also proposes to expand the coverage of the Access to Information Act to 17 new organizations, including seven agencies of Parliament, Crown corporations and their wholly owned subsidiaries and four foundations. By expanding the coverage of the Access to Information Act, the operations of government will become even more transparent and open.

Part III of the federal accountability act amends the Parliament of Canada Act to increase transparency by requiring members of the House of Commons to disclose all trusts to the conflict of interests and ethics commissioner. Members will be precluded from using trust funds to fund political activity and will have to wind trusts up or have them managed in a manner specified by the commissioner.

[Translation]

It will amend the Library and Archives of Canada Act in order to prohibit solely oral reports concerning public opinion research contracts and will oblige departments to issue reports on the results of research and make them available to the public within six months of gathering the data.

Finally, Part III will make a number of changes to the Public Servants Disclosure Protection Act, notably by setting up the Public Servants Disclosure Protection Tribunal in order to protect whistleblowers, Canadians and public servants.

[English]

Once this legislation is passed, Canadians will have the world's strongest regime for protecting those who expose wrongdoing, including a strong legislative framework to protect whistle-blowers — an independent tribunal in order to order remedies for reprisals.

Part IV of the act focuses on public sector reform by enhancing administrative oversight and accountability. The act amends the Financial Administration Act to clarify the authority of the Treasury Board on matters related to internal audit. It will also require a review of all grants and contribution programs every five years to ensure that they are relevant, effective and aligned with the expectations of Canadians.

La partie III du projet de loi vise à favoriser l'ouverture et la transparence du gouvernement en assurant l'indépendance du directeur des poursuites pénales et en protégeant les fonctionnaires qui dénoncent les écarts de conduite. En fait, le projet de loi instaure la fonction de directeur des poursuites pénales en créant un bureau des poursuites publiques. La loi garantit à ce bureau l'indépendance qui lui permettra d'entreprendre des poursuites en vertu de lois fédérales.

De plus, le projet de loi propose d'étendre la portée de la Loi sur l'accès à l'information à 17 autres organisations dont sept hauts fonctionnaires du Parlement ainsi que cinq fondations, de même qu'à toutes les sociétés d'État mères et leurs filiales. Grâce à l'élargissement de la portée de la Loi sur l'accès à l'information, le fonctionnement du gouvernement sera davantage transparent et ouvert.

La partie III de la Loi fédérale sur l'imputabilité modifie la Loi sur le Parlement du Canada en vue d'accroître la transparence en exigeant des députés qu'ils déclarent toutes les fiducies au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Les députés n'auront pas le droit d'utiliser ces fiducies à des fins politiques et ils devront y mettre fin ou les faire administrer de la manière stipulée par le commissaire.

[Français]

Elle modifiera la Loi sur la Bibliothèque et les archives du Canada pour interdire les rapports uniquement verbaux concernant des contrats de recherche sur l'opinion publique et elle obligera les ministères à émettre des rapports faisant état des résultats des recherches à la disposition du public dans les six mois suivant la collecte des données.

Enfin, la partie III apportera un certain nombre de changements à la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, notamment en établissant le Tribunal de la protection des dénonciateurs d'actes répréhensibles afin de protéger les divulgateurs, les Canadiens et les fonctionnaires.

[Traduction]

Une fois que cette loi aura été adoptée, les Canadiens disposeront du meilleur régime connu dans le monde pour protéger ceux et celles qui dénoncent les écarts de conduite, puisqu'il prévoit notamment un cadre législatif très solide visant à protéger les divulgateurs sous la forme d'un tribunal indépendant vers lequel il leur sera possible de se tourner pour obtenir réparation en cas de rétorsion.

La partie IV de la loi concerne plus particulièrement la réforme de la fonction publique, puisqu'elle vise à accroître la surveillance et la responsabilisation administratives. Elle modifie la Loi sur la gestion des finances publiques afin de préciser les pouvoirs dont est investi le Conseil du Trésor dans les questions de vérification interne. De plus, elle impose l'examen quinquennal de tous les programmes de subvention et de contribution pour s'assurer qu'ils demeurent pertinents et efficaces, et qu'ils correspondent aux attentes des Canadiennes et des Canadiens.

[Translation]

Since internal audit functions will make for clearer responsibilities, the bill requires deputy heads to ensure an appropriate internal audit capacity and set up departmental audit committees. It also requires that Crown corporations create audit committees composed of members not involved in their internal operations.

[English]

Finally, Part V of the bill is about reforming procurement and contracting. The amendment of the Auditor General Act will expand her mandate and give the Auditor General increased authority to audit individuals and organizations that receive federal funding. The bill also will enshrine in the Financial Administration Act the principles of a fair, open and transparent bidding process and will establish the position of a procurement auditor to review procurement practices across government and provide an alternative dispute resolution mechanism for contractors.

[Translation]

The Government of Canada is one of the largest purchasers of goods and services in the country. Its procurement practices must be free of political interference and fairly enforced. All businesses, regardless of their size or location, should be able to exercise their influence in securing government contracts.

Mr. Chairman, this presentation aims to provide you with an overview of the principles underlying the federal accountability act and the measures it proposes to increase government transparency and accountability.

[English]

We believe that these measures will go a long way to helping restore the trust of Canadians in their government. This act is about re-establishing accountability and ethical behaviour at every level and about building a future in which Canadians can be further informed about government operations. It is about ensuring that Parliament, both the House of Commons and the Senate, has better information about the operations of government and the context in which they evolve, thus providing them with the tools that parliamentarians and ultimately Canadians need to better scrutinize and assess the results being achieved with taxpayers' dollars.

The federal accountability act before you today is even stronger than the one I presented in the House of Commons on April 11 thanks to the hard work of the House of Commons' legislative committee on Bill C-2. I strongly believe that

[Français]

Comme les fonctions de vérifications internes vont favoriser des responsabilités plus claires, le projet de loi exige que les sous-ministres assurent une capacité de vérification interne appropriée et mettent sur pied des comités de vérifications ministérielles. Elle exige aussi que les sociétés d'État créent des comités de vérifications se composant de membres qui ne participent pas à leurs opérations internes.

[Traduction]

Enfin, la partie V du projet de loi concerne la réforme des approvisionnements et de l'octroi des marchés. La modification de la Loi sur le vérificateur général permettra d'élargir la catégorie des personnes morales et physiques pouvant faire l'objet d'une enquête par le Vérificateur général relativement à l'utilisation des fonds qu'elles ont reçus de l'État fédéral. De plus, le projet de loi consacre, dans la Loi sur la gestion des finances publiques, les principes d'équité, d'ouverture et de transparence appliqués aux processus d'appel d'offres et elle établit le poste de vérificateur de l'approvisionnement qui sera chargé d'examiner les pratiques d'approvisionnement en vigueur au gouvernement et d'offrir un mécanisme de règlement des différends extrajudiciaire aux entrepreneurs.

[Français]

Le gouvernement du Canada est un des plus importants acheteurs de biens et de services au pays. Ses pratiques d'approvisionnement doivent être à l'abri d'ingérences politiques et doivent être appliquées de façon juste. Toutes les entreprises, quelles que soit leur taille ou leur emplacement, devraient avoir la possibilité d'exercer leur influence pour obtenir des marchés de l'État.

Monsieur le président, cette présentation vise à vous donner un aperçu des principes composants la Loi fédérale sur la responsabilité et des mesures qu'elle propose pour accroître la transparence et la responsabilisation au sein du gouvernement.

[Traduction]

Nous estimons que ces mesures contribueront beaucoup à restaurer le niveau de confiance que les Canadiens peuvent avoir dans leur gouvernement. Cette loi consiste à rétablir les principes de reddition de comptes et de comportement éthique à tous les échelons et à faire en sorte que, dans l'avenir, les Canadiens seront être mieux renseignés sur le fonctionnement de leur gouvernement. Elle vise aussi à mieux renseigner le Parlement, c'est-à-dire la Chambre des communes et le Sénat, au sujet du fonctionnement du gouvernement et du contexte dans lequel se situent les deux Chambres. Ce faisant, les parlementaires — et en fin de compte, tous les Canadiens — pourront disposer des outils nécessaires pour mieux examiner et évaluer la façon dont l'argent des contribuables est utilisé.

La Loi fédérale sur l'imputabilité dont vous êtes saisis aujourd'hui est plus solide que celle que j'avais déposée à la Chambre des communes le 11 avril dernier grâce au travail acharné du Comité législatif du projet de loi C-2 de l'autre

Canadians expect to see all parliamentarians working together to ensure this important piece of legislation receives Royal Assent and becomes law.

I am confident that this committee will put the same energy and effort into making this bill one that all parliamentarians will be proud to present to Canadians. In closing, I want to thank all the honourable senators on this committee for the work they are undertaking on the federal accountability act. It is a serious and important task that lies ahead of you. My cabinet colleagues and I appreciate the work you will undertake on behalf of the people of Canada.

Mr. Chairman and honourable senators, I will be happy to respond to any questions, concerns, issues and comments that you may have.

Senator Day: Thank you for being here, minister. I will start by saying that the Senate often sits in the evening. Several of our committees sit in the evening on a regular basis. Although you were attempting to compliment us, I thought we should tell you that. You can go back and tell your colleagues that we do sit in the evening on a regular basis.

Mr. Baird: I have appeared before Senate committees on two occasions, one of which was in the evening, so I will report that back to Canadians.

Senator Day: We have another peculiar rule in that our committees do not normally sit when the Senate chamber is sitting, but because this bill is considered so important, we have special dispensation to sit while the house may be sitting. That gives you another indication of the great importance we attach to this proposed legislation.

Mr. Baird: I thank all senators.

Senator Day: I would like to focus on the various agents that are being created in this bill, and there are quite a few on the list. Do you distinguish between an officer of Parliament and an agent of Parliament?

Mr. Baird: There is a legal distinction, and I would look to the lawyers for an answer to that question.

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio, Department of Justice Canada: An agent of Parliament is typically someone who is appointed by the Governor-in-Council, although there is involvement by the House and the Senate in that appointment, and who directly reports to the House and the Senate by tabling reports through the respective Speakers rather than through a minister. The typical list of agents of Parliament would include the Auditor General, the Information Commissioner, the Commissioner of Official Languages and the Privacy Commissioner. The additional agent that would be created by Bill C-2 is the commissioner of lobbying. Another one is actually created by Bill C-11, and that is

Chambre. Je suis intimement convaincu que les Canadiens s'attendent à ce que tous les parlementaires collaborent pour s'assurer que cet important texte reçoive la sanction royale et devienne loi.

Je ne doute pas que votre comité va déployer la même énergie et les mêmes efforts pour que tous les parlementaires soient fiers de présenter ce projet de loi à l'ensemble des Canadiens. Pour terminer, je tiens à remercier les sénateurs qui siègent à ce comité pour le travail qu'ils entreprennent sur la Loi fédérale sur l'imputabilité. Une tâche grave et importante vous attend. Mes collègues ministres et moi-même apprécions le travail que vous allez faire au nom de la population du Canada.

Monsieur le président, honorables sénateurs, je serai heureux de répondre à vos questions et préoccupations, et de réagir éventuellement à vos remarques.

Le sénateur Day : Merci de vous être rendu à notre invitation, monsieur le ministre. Je dois préciser, pour commencer, qu'il arrive souvent que le Sénat siège en soirée. Plusieurs de nos comités siègent régulièrement les soirs. Je sais que vous avez voulu nous complimenter dans vos propos à cet égard, mais la précision s'imposait. Vous pourrez donc retourner voir vos collègues et leur dire que nous siégeons régulièrement en soirée.

M. Baird : J'ai comparu à deux reprises devant des comités sénatoriaux dont une fois en soirée et je signalerai ce fait à tous les Canadiens.

Le sénateur Day : Nous appliquons une autre règle particulière dans cette Chambre, celle voulant que nos comités ne siègent normalement pas pendant que la Sénat délibère, mais comme nous estimons que ce de loi est très important, nous avons obtenu une dispense spéciale du Sénat pour siéger en même temps que lui. Voilà une autre preuve de la très grande importance que nous accordons à ce projet de loi.

M. Baird : Merci à tous les sénateurs.

Le sénateur Day : Je voudrais que nous nous arrêtions un instant sur les différents postes de mandataire créés dans ce projet de loi, et la liste est plutôt longue. Faites-vous bien la distinction entre un haut fonctionnaire du Parlement et un mandataire du Parlement?

M. Baird : Comme la distinction est légale, je préfère céder la parole à l'avocat-conseil.

Joe Wild, avocat-conseil, Services juridiques du portefeuille du Conseil du Trésor, ministère de la Justice Canada : En règle générale, le mandataire du Parlement est nommé par le Gouverneur en conseil sur recommandation de la Chambre et du Sénat dont il relève directement, puisqu'il dépose ses rapports auprès des présidents des deux Chambres plutôt que par l'intermédiaire d'un ministre. On trouve normalement sur la liste des mandataires du Parlement : le vérificateur général, le commissaire à l'information, le commissaire aux langues officielles et le commissaire à la protection de la vie privée. L'autre mandataire qui s'ajouterait à cette liste à la faveur du projet de loi C-2 est le commissaire au lobbying. Un autre a été

the public sector integrity commissioner, which is the whistle-blowing commissioner.

An officer of Parliament in our parlance is different and is actually part of the institution of Parliament, which includes the librarian of the Library of Parliament, a parliamentary budget officer, as proposed in Bill C-2, and the conflict of interest and ethics commissioner. They would be officers of Parliament. There is a distinct method of appointment for those officers. The machinery of how they are located and resourced is distinct from that of an agent of Parliament, where their resources are still determined, by and large, in the same way as a department is. They are part of the executive for that aspect of their function.

Senator Day: Would the agent of Parliament normally have his or her salary determined in a different manner than the other individuals that you mentioned?

Mr. Wild: For the officers of Parliament it depends which house they are aligned with. The Board of Internal Economy, for example, determines the budget and the amount to be paid to the Library of Parliament for the parliamentary budget officer. We are in the middle of a pilot project with the agents of Parliament where there is more involvement from parliamentary committees in the budgetary process. Typically, their funding occurs in the same way as for any other department in that it is secured through appropriations and estimates that are done at the executive level as opposed to directly by the Board of Internal Economy.

Senator Day: The funding goes to the issue of independence and the importance of those agents being able to do the job they are expected to do — help parliamentarians conduct an overview of the executive. Mr. Wild, you had an opportunity to brief us earlier on the majority of these appointments. We read in the bill that of the agents that would be created, the majority seem to be not accountable to Parliament but rather to a minister, and a minister in turn reports to Parliament.

Mr. Wild: For an agent of Parliament, the reporting is directly to Parliament. The example is one agent of Parliament that will be created by Bill C-2 — the commissioner of lobbying. Other positions are created in Bill C-2 and an example is the director of public prosecutions, which is not an agent of Parliament but rather reports through the Attorney General. The actual selection process of the director of public prosecutions is distinct, given amendments that occurred during the deliberations of the House of Commons committee studying the bill in that the committee of the House of Commons approves the selection of the director of prosecutions. However, the reporting function is still through the Attorney General.

The other example would be the procurement auditor in Public Works and Government Services Canada. The reporting function is through the Minister of Public Works because the procurement auditor is not an agent of Parliament. It is independent, in a sense,

créé par le projet de loi C-11, il s'agit du commissaire à l'intégrité du secteur public qui est responsable de tout ce qui touche à la divulgation des actes répréhensibles.

Dans notre jargon, un haut fonctionnaire du Parlement, c'est autre chose, parce qu'il fait partie de cette institution qu'est le Parlement. Il s'agit du bibliothécaire de la Bibliothèque du Parlement, du directeur parlementaire du budget — proposé dans le projet de loi C-2 — et du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Ces personnes sont des hauts fonctionnaires du Parlement. Leur méthode de nomination est différente. La hiérarchie dont ils relèvent et les ressources dont ils disposent sont différentes de celles d'un mandataire du Parlement, leurs ressources étant en grande partie déterminées de la même façon que pour un ministère. Pour cet aspect de leurs fonctions, ils font partie de l'exécutif.

Le sénateur Day : Normalement, la rémunération d'un mandataire du Parlement est-elle déterminée différemment de celle des hauts fonctionnaires du Parlement?

Me Wild : Dans le cas des hauts fonctionnaires du Parlement, tout dépend de la Chambre dont ils relèvent. Le Bureau de régie interne, par exemple, détermine le budget ainsi que le montant à verser à la Bibliothèque du Parlement pour le directeur parlementaire du budget. S'agissant des mandataires du Parlement, nous sommes en plein projet pilote qui consiste à faire davantage intervenir les comités parlementaires dans le processus budgétaire. En général, l'exercice budgétaire pour ces postes suit le même modèle que celui appliqué à n'importe quels ministères qui obtiennent leurs fonds par voie de crédit après le dépôt du budget des dépenses, si ce n'est que cela se fait au niveau de l'exécutif plutôt qu'à celui du Bureau de régie interne.

Le sénateur Day : Le financement a un lien direct avec le principe d'indépendance de ces mandataires et avec la nécessité de leur permettre d'effectuer le travail qu'on attend d'eux, soit d'aider les parlementaires à superviser l'exécutif. Maître Wild, un peu plus tôt, vous avez eu l'occasion de nous donner un exposé qui a porté sur les nominations à la plupart de ces postes. Dans le projet de loi, on apprend que la majorité des nouveaux postes de mandataire ne relèveraient pas du Parlement, mais plutôt d'un ministre, lequel demeure évidemment redevable au Parlement.

Me Wild : Tous les mandataires du Parlement sont directement redevables envers cette institution. C'est, par exemple, le cas du commissaire au lobbying qui est un mandataire du Parlement créé par le projet de loi C-2. Le directeur des poursuites pénales est un exemple de poste également créé par le projet de loi C-2, mais il ne s'agit pas d'un mandataire du Parlement, puisqu'il relève du Procureur général. Le processus de sélection du directeur des poursuites est différent de celui des mandataires du Parlement, à la suite des modifications apportées par le comité ayant étudié le projet de loi C-2, puisque c'est désormais le comité de la Chambre des communes qui doit approuver la sélection du directeur des poursuites. Il demeure que ce poste relève du Procureur général.

L'autre exemple est celui du vérificateur de l'approvisionnement à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Hiérarchiquement, celui-ci du ministre des Travaux publics parce que le vérificateur de l'approvisionnement n'est pas un

in that it reports directly to the minister as opposed to the deputy minister. There are requirements as to what occurs once those reports are provided to the minister.

The officer is different. For the conflict of interest and ethics commissioner as an officer of Parliament, no reporting relationship is linked to a minister in the same sense. With respect to the code of conduct that applies to members of Parliament in the House of Commons, the report is directly to the appropriate committee of the House of Commons. With respect to senators and the Senate's code of conduct, the report is to the appropriate committee in the Senate. With respect to public office-holders and the Conflict of Interest Act, the report is to the Prime Minister.

Again, in our parlance only one agent of Parliament is being created under Bill C-2 — the commissioner of lobbying, which is a transformation of the existing Registrar of Lobbyists position. There are two additional officers of Parliament, if you will, in the conflict of interest and ethics commissioner, the parliamentary budget officer. Then there are other parts of the executive, such as the procurement auditor, being created under Bill C-2.

Mr. Baird: Under the previous government in this process, I was impressed with the pilot project for agents and officers of Parliament to have their spending reviewed by an all-party blue ribbon committee.

The Chairman: That came before the committee that Senator Day and I sat on last year, the National Finance Committee.

Mr. Baird: I was impressed with the idea, although I do not know whose idea it was. In our Federal Accountability Action Plan, the new government has committed to working with the other parties to continue that process because it is a good one. It could be argued and one could make a fairly good case that it is a bit awkward for the Auditor General to go cap in hand to a cabinet committee or the Treasury Board to ask for funding. It could be argued that there is a fundamental conflict in that regard. A number of folks raised this issue with me, and I was happy to include it in our action plan so that Parliament could have an opportunity to review it after two years.

Senator Cools: I would take issue with much of Mr. Wild's definitions, but I will leave that for another day. I want to ask about the distinction you make between agents and officers "in our parlance." I do not know who "our" refers to and I am not sure that "Parliament's parlance" would agree with you on some of those issues. I am always a little concerned when departmental people talk about Parliament and things that concern Parliament. There is an "our" and a "they." It always bothers me a bit.

mandataire du Parlement. Le titulaire est indépendant en ce sens qu'il dépose ses rapports auprès du ministre plutôt que du sous-ministre. Tout ce qui survient une fois ces rapports déposés auprès du ministre est strictement codifié.

Pour les hauts fonctionnaires, c'est différent. Dans le cas du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, qui est un haut fonctionnaire du Parlement, il n'existe pas de lien hiérarchique avec un ministre. S'agissant du code de conduite qui s'applique aux députés, le titulaire du poste rend directement compte au comité concerné de la Chambre des communes. Pour ce qui est du code de conduite des sénateurs et du Sénat, il rend directement compte au comité du Sénat qui est concerné. Enfin, pour ce qui est des titulaires d'une charge publique et de la Loi sur les conflits d'intérêt, il fait rapport au premier ministre.

Je le répète, dans notre jargon, nous considérons que le projet de loi C-2 ne crée qu'un seul poste de mandataire du Parlement : celui de commissaire au lobbying qui est en fait la transformation du directeur des lobbyistes. On pourrait dire que deux autres fonctionnaires du Parlement viennent de s'ajouter à celui-ci : le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le directeur parlementaire du budget. Enfin, le projet de loi C-2 crée d'autres postes, comme celui de vérificateur de l'approvisionnement, qui, eux, relèvent de l'exécutif.

M. Baird : J'avais été impressionné par le projet pilote que l'ancien gouvernement avait déposé au sujet pour que les dépenses des mandataires et des hauts fonctionnaires du Parlement soient revues par un comité sélect multipartite.

Le président : Effectivement, le comité auquel le sénateur Day et moi-même siégeons l'année dernière, le Comité national des finances, avait été saisi de cette question.

M. Baird : J'ai donc été impressionné par cette idée, mais je ne sais pas de qui elle est. Dans notre Plan d'action sur l'imputabilité fédérale, le nouveau gouvernement s'engage à collaborer avec les autres partis pour maintenir ce processus qu'il juge valable. On pourrait toujours soutenir, et en grande partie à juste titre, qu'il est bizarre que le vérificateur général doive tendre la main à un comité du Cabinet ou au Conseil du Trésor pour obtenir des fonds. On pourrait toujours dire que cela donne lieu à un conflit flagrant. Beaucoup m'en ont parlé et j'ai été heureux de mentionner cet aspect dans notre plan d'action afin que le Parlement ait l'occasion de réexaminer cette question après deux ans.

Le sénateur Cools : Je pourrais exprimer mon désaccord avec les définitions de M^e Wild, mais je laisserai cela pour un autre jour. Je vais vous poser une question au sujet de la différence que vous faites entre mandataires et hauts fonctionnaires dans ce que vous avez défini comme étant « notre jargon ». Qu'entendez-vous par « notre jargon », parce que je ne suis pas certaine que dans le jargon du Parlement, nous serions d'accord avec vous sur certains de ces points-là. J'éprouve toujours une réaction quand j'entends les fonctionnaires parler du Parlement et de questions qui préoccupent le Parlement. On se donne du « nous » et du « ils ». Tout cela me gêne un peu.

How can we have an officer or agent of Parliament that does not answer to you? I have done a fair amount of research on the origin of the term “officer of Parliament” and it is very narrow and questionable. There has been much debate in this committee over the years about this question. Could you tell me again what an officer of Parliament is? I am clear on what an officer of the House is. You can say “parliamentary,” but Parliament is always three independent parts, acting together on certain occasions, but it takes the independent agreement of each. When we talked about officers of Parliament, I was always under the impression that when it comes to Parliament being joined it was only really joined by Her Majesty, the Queen. In other words, there can be an order of the House of Commons or an order of the Senate, but there is not an order of Parliament. Departmental people do this all the time when they say, “This was tabled in Parliament today,” or “Parliament adjourned for the summer,” when they mean the House of Commons.

Parliament is three, separate, independent entities: the Senate, the House and Her Majesty. I am still not clear as to how one can produce a creature and say this is an agent of Parliament or this is an officer of Parliament, because it would be the first time in a master-servant relationship where the servant almost has greater powers than the master. There is a body of thought, as I am sure you know, Mr. Wild, that has circulated through this committee since the 1980s. I am trying to remember the particular Auditor General. I think it was Kenneth Dye. There was a lot of study then on the history of those positions. I am piggybacking on Senator Day, but there is great confusion, Mr. Wild, on the meaning of these terms, and I am not sure that you are helping.

The Chairman: Could I ask you to tell this committee the difference between an officer of Parliament and an agent of Parliament, as you understand it from Bill C-2?

Senator Cools: Where is the definition found, in your view?

Mr. Wild: These are labels that the government uses to distinguish between those entities that are part of the executive arm of government but that have independence in the sense that they provide oversight of executive power and report directly to the House of Commons or Senate with respect to the use of that power, such as the Auditor General, the Commissioner of Official Languages and so on.

We distinguish that from the officers, if you will, in that that label is meant to connote those people who are actually part of the institutions that serve the House of Commons and the Senate, such as the Library of Parliament, the parliamentary budget officer, the conflict of interest and ethics commissioner, where they are not overseeing the use of executive authority; they are

Comment un haut fonctionnaire ou un mandataire du Parlement peut-il ne pas répondre à l'institution? J'ai fait pas mal de recherches sur l'origine de l'expression « haut fonctionnaire du Parlement » qui est très étroite et discutable. Au fil des ans, nous avons beaucoup débattu la question à ce comité. Pourriez-vous, encore une fois, m'expliquer ce qu'est un fonctionnaire du Parlement? Je sais ce qu'est un haut fonctionnaire de la Chambre. Vous employez le qualificatif « parlementaire », mais le Parlement est constitué de trois parties indépendantes les unes des autres, même si elles agissent de concert en certaines occasions, puisque dans tous les cas leur consentement indépendant s'impose. Chaque fois qu'il a été question des hauts fonctionnaires du Parlement, j'ai eu l'impression qu'on faisait allusion au Parlement considéré en tant qu'institution unique, mais par le truchement de sa Majesté la Reine. Autrement dit, un ordre peut venir de la Chambre des communes ou du Sénat, mais pas du Parlement. Dans les ministères, les gens font toujours l'erreur quand ils disent « ceci ou cela a été déposé au Parlement aujourd'hui » ou encore « le Parlement est ajourné pour l'été » quand, en fait, ils veulent désigner la Chambre des communes.

Encore une fois, le Parlement est une institution composée de trois entités indépendantes : le Sénat, la Chambre et sa Majesté. Je ne comprends pas encore comment on peut dire que tel ou tel nouveau poste est le mandataire du Parlement ou le haut fonctionnaire du Parlement, parce que ce serait la première fois où, dans une relation maître-serviteur, le serviteur aurait presque plus de pouvoirs que le maître. Comme vous le savez sans doute, maître Wild, il y a tout un raisonnement qui circule au sein de ce comité depuis les années 80. J'essaie de me rappeler qui était le vérificateur général à l'époque, je pense que c'était Kenneth Dye. L'histoire de tous les postes dont nous parlons a fait l'objet de nombreuses études. Quitte à m'appuyer un peu sur ce qu'a indiqué le sénateur Day, je vous dirais que le sens de ces termes a créé une grande confusion et je ne suis pas certaine que vous nous aidez à y voir plus clair.

Le président : Pourriez-vous expliquer la différence au comité — d'après votre lecture du projet de loi C-2 — entre un haut fonctionnaire du Parlement et un mandataire du Parlement?

Le sénateur Cools : Selon vous, où se trouve cette définition?

Me Wild : Il s'agit d'étiquettes que le gouvernement emploie pour faire la différence entre deux types d'entités. D'un côté, il y a celles qui font partie de la branche exécutive du gouvernement, mais qui sont indépendantes en ce sens qu'elles surveillent la façon dont les pouvoirs exécutifs sont exercés et qu'elles font directement rapport à la Chambre des communes ou au Sénat à ce sujet; il s'agit du vérificateur général, du commissaire aux langues officielles et d'autres.

D'un autre côté, il y a les hauts fonctionnaires qui, eux, font partie intégrante des institutions qu'ils servent, soit la Chambre des communes et le Sénat, comme le bibliothécaire du Parlement, le directeur parlementaire du budget et le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique qui n'ont pas pour mission de superviser l'exercice du pouvoir par l'exécutif. Les hauts fonctionnaires sont

actually a resource directly responding to the needs of parliamentarians, be they members of the House or members of the Senate.

They are labels. They function for the purpose of allowing us to, in essence, distinguish the two camps, which is important for our purposes in ensuring that we understand, from the machinery perspective, where they fit in terms of the role of the executive vis-à-vis those entities.

Senator Cools: I understand. The problem is that the Senate is increasingly viewed by many in government as a department of government. Just a week ago, I had someone tell me that our leader, Senator LeBreton, was the minister of the Senate, to which I said, no, she is the Leader of the Government in the Senate. The Senate is not a department with a minister like Mr. Baird is President of the Treasury Board, his department being the Treasury Board.

Mr. Baird: It is a secretariat.

Senator Cools: The secretariat is your department. It is different in structure and so on. The Prime Minister's department is the Privy Council Office.

Mr. Baird: With respect to Mr. Wild's definitions of an agent of Parliament or an officer of Parliament, I am reminded of the first book I was handed when I took politics in university, which was written by William F. Connelly. The whole thesis of his book was a contestable concept.

Senator Cools: They are highly contestable and dubious concepts.

Mr. Baird: Agreed.

Senator Cools: What we are doing is expanding the confusion.

Senator Day: Senator Cools has taken the opportunity to point out the confusion that exists in this area. When we analyze this bill and the various new offices that have been created, we are interested in determining independence and whether this is a position that will assist parliamentarians — the House of Commons and the Senate — in overseeing the executive to ensure that it is functioning properly. That is where Mr. Gomery said we fell down. He said that parliamentarians did not do their job. Perhaps they did not have all the tools and resources.

The Auditor General helps. We like the idea that the Auditor General provides us with information that then makes it easier for us to do our job. The creation of the new budget officer is a movement in that direction, to help parliamentarians do their job.

Some of the others, although they may be couched in wording that suggests they are helping parliamentarians, sound more like they are just performing an executive function.

en fait des ressources destinées à répondre directement aux besoins des parlementaires, qu'il s'agisse des députés ou des sénateurs.

Il s'agit donc d'étiquettes qui nous permettent fondamentalement de faire la différence entre deux camps, ce qui est important dans notre cas afin de comprendre où ces gens-là se situent au sein de l'appareil administratif en fonction de leur rôle par rapport à l'exécutif.

Le sénateur Cools : Je comprends. Le problème, c'est que de plus en plus de gens au gouvernement considèrent que le Sénat est un ministère. Il y a une semaine à peine, quelqu'un m'a dit que notre leader, le sénateur LeBreton, est la ministre du Sénat, ce qui n'a obligé à préciser qu'elle est en fait le leader du gouvernement au Sénat. Le Sénat n'est pas un ministère chapeauté par un ministre comme M. Baird qui est président du Conseil du Trésor... son ministère.

M. Baird : C'est un secrétariat.

Le sénateur Cools : Ce secrétariat est votre ministère qui a peut-être une structure différente. Le ministère du Premier ministre, c'est le Bureau du conseil privé.

M. Baird : Pour en revenir sur les définitions que M^e Wild vous a données au sujet des mandataires du Parlement et des hauts fonctionnaires du Parlement, cela m'a rappelé le premier ouvrage qu'on m'a remis après mon inscription en sciences politiques à l'université, celui de William F. Connelly. Toute la thèse soutenue dans cet ouvrage est contestable.

Le sénateur Cools : Il s'agit de concepts très contestables et douteux.

M. Baird : Je suis d'accord.

Le sénateur Cools : Tout ce que nous faisons ici, c'est accroître la confusion.

Le sénateur Day : Le sénateur Cools vient de profiter de l'occasion pour signaler la confusion qui règne dans ce domaine. À l'examen de ce projet de loi et des nouvelles fonctions qui viennent d'être créées, nous aimerions déterminer si ces postes sont indépendants et s'ils vont offrir aux parlementaires — c'est-à-dire aux députés et aux sénateurs — le moyen de surveiller l'exécutif afin de s'assurer qu'il agit comme il faut. C'est à cet égard que nous avons échoué, selon le juge Gomery. Celui-ci a dit que les parlementaires n'avaient pas fait leur travail, mais il est possible que nous n'ayons eu ni les instruments ni les ressources pour cela.

Le Bureau du vérificateur général nous aide dans notre tâche. Nous aimons penser qu'il nous communique des renseignements qui nous facilitent la tâche. Ce nouveau poste de directeur du budget va dans le même sens, puisqu'il vise à aider les parlementaires à s'acquitter de leurs fonctions.

Quant à certains autres postes, même si le libellé semble suggérer qu'ils sont là pour assister les parlementaires, on a davantage l'impression que les titulaires ont pour seule fonction de remplir des tâches qui relèvent de l'exécutif.

Mr. Baird: It is a fair comment when you talk about helping parliamentarians. Let us take the example of the proposed commissioner of lobbying. Today, the Registrar of Lobbyists notionally reports to me as President of the Treasury Board, whereas he used to report to the Minister of Industry. Some felt that there was a bit of a conflict between the Registrar of Lobbyists, in his role of registering lobbyists, and the Department of Industry, which is one of the most heavily lobbied departments.

One of our objectives was to strengthen the independence and, as well, the public perception of independence. I have chosen, in the five months that I have been with the Treasury Board, not to meet with the Registrar of Lobbyists. I am a government actor, but I am also a political actor, and I would not want there to be a perception that I would be interfering in his role.

I do not have that concern with the Auditor General. She reports, through the Speakers, to the Senate and the House. She is on pretty firm ground as being not an agent of the government.

The same can be said for the proposed public sector integrity commissioner. What we want to do among average public servants is to create a belief, an understanding, a value that this is not part of the executive arm of government. You will not complain about your boss in government and have one of the people who reports to your boss be the adjudicator. We are hoping that it will help strengthen and create some confidence that it genuinely is independent. Does that in and of itself necessarily serve Parliament directly? I think it is a fair point that it does not.

Senator Day: In his report, Mr. Justice Gomery stated:

Canadians should not forget that the vast majority of our public officials and politicians do their work honestly, diligently and effectively and emerge from this inquiry free of any blame.

I also have a quote from you, Mr. Baird, of April 11, when you said that the accountability act “is the toughest piece of anti-corruption legislation ever tabled in Canadian history.” You did not use those words today, but you did use those words previously. Is that an example of political hyperbole, or do you actually believe that this is anti-corruption legislation?

Mr. Baird: I strongly believe that it is anti-corruption legislation.

Senator Day: Based on what?

Mr. Baird: I do not dispute the conclusions of Justice Gomery with respect to the comment you read. I think it is not unfair to say you agree with both of them.

Canadian members of Parliament — in your case the Upper House and in my case the Lower House — have the experience of interacting with Canadians and know about the low

M. Baird : Vous avez raison quand vous dites qu’il est question d’aider les parlementaires. Prenons l’exemple du commissaire au lobbying, dont la création est proposée dans le projet de loi. En théorie, le directeur des lobbyistes fait rapport au président du Conseil du Trésor, mais avant cela, il relevait du ministre de l’Industrie, certains ayant estimé qu’il existait un conflit entre son rôle consistant à inscrire les lobbyistes et sa présence dans l’organigramme du ministère de l’Industrie qui est l’un des ministères les plus visés par l’action des lobbyistes.

L’un de nos objectifs était de renforcer l’indépendance dans les apparences et dans les faits. J’ai décidé de ne pas rencontrer le directeur des lobbyistes après ma nomination à la tête du Conseil du Trésor, il y a cinq mois. Je suis un acteur gouvernemental, mais également un acteur politique et je ne voudrais pas donner l’impression que je m’ingère dans ce qu’il fait.

Je n’entretiens pas la même réserve à propos de la Vérificatrice générale. Elle fait rapport au Sénat et à la Chambre par le truchement de leurs présidents respectifs. On ne peut certainement pas lui reprocher d’être la mandataire du gouvernement.

On pourrait dire la même chose du commissaire à l’intégrité du secteur public dont le poste est proposé dans la loi. Nous cherchons à amener les fonctionnaires moyens à croire, à comprendre et à apprécier le fait que ce poste ne s’inscrit pas dans la hiérarchie gouvernementale. On ne peut pas se plaindre de son supérieur auprès d’une personne quand l’arbitre désigné pour trancher au final n’est nul autre que le supérieur en question. Nous espérons parvenir à ancrer, dans l’esprit des gens, la conviction que ce commissaire est véritablement indépendant. En revanche, je pense que vous avez raison en disant que cette fonction ne va pas nécessairement servir directement le Parlement.

Le sénateur Day : Voici ce que le juge Gomery a écrit dans son rapport :

Les Canadiens ne doivent pas oublier que la grande majorité de leurs fonctionnaires et de leurs élus font leur travail avec honnêteté, diligence et efficacité, et qu’ils ont été blanchis par l’enquête.

J’ai aussi une citation de vous, monsieur Baird, du 11 avril, citation où vous indiquez que la Loi sur l’imputabilité « sera la mesure la plus sévère de répression de la corruption jamais proposée dans l’histoire du Canada ». Vous n’avez pas employé les mêmes mots aujourd’hui, mais ce que vous avez dit dans le passé. Est-ce là un exemple d’hyperbole politique ou êtes-vous vraiment convaincu que cette loi vise à réprimer la corruption?

M. Baird : Je suis intimement convaincu que c’est le cas.

Le sénateur Day : Sur la foi de quoi?

M. Baird : Je ne conteste pas les conclusions du juge Gomery exprimées dans le commentaire que vous venez de lire. Je crois qu’il ne serait pas faux de dire que vous êtes d’accord avec les deux points de vue que vous venez de citer.

Les membres du Parlement — dans votre cas ceux de la Chambre haute et, dans le mien, ceux de la Chambre basse — ont l’habitude des relations avec les Canadiens et ils sont conscients de

esteem that many Canadians have of their government, of politicians and of officials as a result of the number of criminal cases and the breadth of the criminal investigation that have gone on.

A poll by Leger Marketing appeared in the *Ottawa Citizen* some months ago, and it had politicians ranked the lowest of any profession, right below used car salesmen. I should say that public servants were in the middle of the pack, deemed more trustworthy by three times as many people.

The Chairman: Lawyers were down low as well.

Mr. Baird: There is a huge concern.

When people start to lose trust in their government, historically we have seen that there is a revolution. In some respects, it is an accountability revolution. It is a fair point to say that an overwhelming number of public servants get up every day and do an outstanding job. An overwhelming number of senators get up every day and do great work. An overwhelming number of people in the House of Commons do the same. Having said that, when you see the public numbers that low, it should be a cause for great concern.

There was a study done looking at the public's view of the public service. We have work to do there to promote the good work that is done by members of the public service. In any number of these areas, we want to strengthen accountability, whether it is the parliamentary budget officer or perceptions of lobbyists.

I spoke at the Public Affairs Association of Canada this morning, which is an association of people who practise government relations. One of the members of the executive introduced me and explained that he had been a lawyer in his first career and is now a lobbyist. He was at a family wedding recently, and one of the people he met with while talking to his mother asked him what he did. He said, "I am a lobbyist." His mother, after the conversation, pulled him aside and said, "Ian, why don't you tell people you are a lawyer?"

We hope we can clean up all of the public perceptions. It is not just government officials or politicians but also those who interact with government.

Senator Day: Am I interpreting your comments correctly to mean that you are not saying this legislation flowed from Gomery and the Gomery report but rather is directed toward a perception that is out there, and you are not trying to say that what Gomery was investigating was the reason for this particular piece of legislation?

Mr. Baird: The sponsorship scandal, the HRDC scandal, the scandal involving the long gun registry and the concerns about the way lobbying is conducted and things that have built up over

la cote d'amour très basse que beaucoup de Canadiens accordent à leur gouvernement, aux politiciens et aux hauts fonctionnaires à la suite d'une multitude d'affaires criminelles et de l'ampleur de la récente enquête criminelle.

Selon un sondage Léger Marketing publié dans le *Ottawa Citizen* il y a quelques mois, les politiciens se classent au dernier rang des professions, juste après les vendeurs d'automobile. Je dois dire que les fonctionnaires se retrouvent au milieu du peloton, trois fois plus de gens les estimant davantage dignes de confiance.

Le président : Tout en bas de la liste, il y a aussi les avocats.

M. Baird : Tout cela est très préoccupant.

Quand les gens commencent à perdre confiance dans leur gouvernement, comme on a pu le voir dans le passé, cela peut conduire à une révolution. À bien des égards, nous sommes en train de vivre la révolution de la responsabilisation. On peut justement affirmer qu'un nombre écrasant de fonctionnaires font un travail absolument exceptionnel. Un nombre très impressionnant de sénateurs font également du très bon travail. Un nombre tout aussi écrasant de députés font la même chose. Cela dit, il y a lieu de se préoccuper de ces statistiques qui nous classent tous si bas.

Une étude a été réalisée sur la façon dont le public perçoit la fonction publique. Il ressort que nous avons du travail à faire pour promouvoir l'excellent travail réalisé par les fonctionnaires. Nous voulons, sur plusieurs plans, resserrer la notion de reddition de comptes, que ce soit grâce au directeur parlementaire du budget ou en améliorant la façon dont les lobbyistes seront perçus.

Ce matin, j'ai pris la parole devant l'Association des affaires publiques du Canada dont les membres sont des spécialistes des relations avec les gouvernements. L'un des membres de l'exécutif qui m'a présenté a expliqué qu'il avait été avocat dans une première carrière et qu'il était maintenant lobbyiste. Récemment, lors d'un mariage dans sa famille, pendant qu'il discutait avec sa mère, quelqu'un s'est approché de lui et lui a demandé ce qu'il faisait dans la vie. Il a répondu « Je suis lobbyiste ». Après cette conversation, sa mère l'a attiré sur le côté pour lui dire « Ian, pourquoi ne dis-tu pas aux gens que tu es avocat? »

Nous espérons pouvoir assainir les perceptions du public. Nous ne devons pas uniquement le faire dans le cas des fonctionnaires et des politiciens, mais de tous ceux qui travaillent au contact du gouvernement.

Le sénateur Day : Si j'interprète bien ce que vous dites, cette loi n'est pas le résultat de l'enquête menée par le juge Gomery, ni du rapport Gomery, mais elle se veut une réponse aux perceptions que l'on constate en général, et vous n'essayez pas donc de nous dire que ceux sont les causes de l'enquête du juge Gomery qui expliquent ce texte de loi?

M. Baird : Le scandale des commandites, le scandale de DHRC, le scandale du registre des armes d'épaule et toutes les préoccupations concernant la façon dont le lobbying se pratique à

many generations — not exclusively under the previous government — are all products of that. The federal accountability act is a product of all of that.

Mr. Harper came forward with his federal accountability act on November 4, two or three days after the first report of Justice Gomery and long before his recommendations in his final report. It is safe to say that it was not something written in two or three days but something that was the product of looking at the extensive work Parliament did on political financing reform and on whistle-blowing. Those are things that came out of many of those issues.

Senator Day: It does not do us any good to perpetrate untruths. It does not do any good for any politician, of any colour or stripe to have untruths perpetrated. That is the point I am trying to make.

We talk about scandals. HRDC in the end turned out to be not the \$1 billion boondoggle that was talked about but rather a very insignificant amount of money when you think about what that department was doing; however, we perpetrate an untruth by using a term like “scandal.”

The same thing is happening with respect to sponsorship. Gomery had his findings but nobody listens to Gomery’s findings any more. We keep talking about a scandal. I am suggesting to you that talking about “the toughest anti-corruption piece of legislation” does none of us around this table any good.

Mr. Baird: With respect, I disagree. The report of Justice Gomery assigned blame to a former Prime Minister.

Senator Day: No.

Senator Cools: He did not do that.

Mr. Baird: The former Prime Minister is in court to try to quash it.

Senator Day: That is not true.

Mr. Baird: We will agree to disagree.

Senator Robichaud: You cannot agree to disagree with something that is not true.

Mr. Baird: If you look at the substance of what came out of Gomery, the system failed. Money was stolen from taxpayers. A political party had to write a cheque for more than a million dollars to return money to taxpayers that made its way into that political party’s pocket. That is an abomination, senator.

With respect to the people I work with every day in the House of Commons who are Liberal, I do not look across the aisle and see anyone responsible over there, but I do see a responsibility on behalf of Canada’s new government, on behalf of Parliament and all of the parties to try to tackle head on some of the challenges and concerns that led to that.

l’échelon fédéral, tous les problèmes qui se sont accumulés génération après génération — pas uniquement sous le dernier gouvernement — sont à l’origine de ce projet de loi. La Loi fédérale sur l’imputabilité est le produit de tout cela.

M. Harper a parlé de sa loi fédérale sur l’imputabilité le 4 novembre, deux ou trois jours après le dépôt du premier rapport du juge Gomery et longtemps avant le rapport contenant ses recommandations. On peut, sans crainte, affirmer que cette loi n’a pas été rédigée en deux ou trois jours, mais qu’elle est le résultat de l’examen du travail très poussé que le Parlement a effectué sur la réforme en matière de financement des partis politiques et sur la protection des divulgateurs. Tout cela est le résultat d’une multitude de choses.

Le sénateur Day : Il ne sert à rien de perpétrer des contrevérités. Il ne sert absolument à rien que des politiciens, quelle que soit leur couleur ou leur allégeance politique, colportent des contrevérités. C’est cela que j’essaie de dire.

On parle de scandale. Dans le cas de DRHC, il s’est finalement avéré qu’il ne s’agissait pas d’un gaspillage d’un milliard de dollars, mais d’une somme insignifiante quand on pense à ce que faisait ce ministère; malgré tout, on entretient des contrevérités en employant des mots comme « scandale ».

La même chose s’est reproduite avec les commandites. Le juge Gomery a tiré des conclusions auxquelles plus personne ne fait attention. On continue de parler de scandale. Personnellement, que quand vous décrivez la loi comme étant la « mesure la plus sévère de répression contre la corruption », vous ne faites rien de bien pour ceux et celles qui sont assis autour de cette table.

M. Baird : Si vous me le permettez, je ne suis pas d’accord. Dans son rapport, le juge Gomery blâme l’ancien Premier ministre

Le sénateur Day : Non!

Le sénateur Cools : Ce n’est pas ce qu’il a dit.

M. Baird : Et l’ancien Premier ministre est devant les tribunaux pour essayer de faire retirer tout cela.

Le sénateur Day : C’est faux.

M. Baird : Eh bien, acceptons que chacun reste sur ses positions.

Le sénateur Robichaud : Il n’est pas question d’en rester là à propos de quelque chose qui n’est pas vrai.

M. Baird : Foncièrement, le rapport Gomery dit que le système n’a pas fonctionné. De l’argent des contribuables a été volé. Un parti politique a dû rédiger un chèque de plus d’un million de dollars pour rembourser l’argent des contribuables qui avait abouti dans ses caisses. C’est abominable, sénateur.

Je ne vois personne de responsable parmi ceux et celles que je côtoie quotidiennement du côté libéral à la Chambre des communes, mais j’estime que le nouveau gouvernement du Canada, le Parlement et tous les partis sont investis de la responsabilité de régler les problèmes et les préoccupations qui sont à l’origine de tout cela.

Canadians look at what happened in the sponsorship program, and I think they would call it a scandal when we have to spend \$30 million, with great respect, on a public inquiry. Then there are the number of people who have been sentenced to jail to date who pled guilty. The previous government undertook a huge number of lawsuits to try to recoup public funds. I call that corruption. I am not saying that there is criminal culpability, but in terms of accountability, as a minister, I believe I take responsibility for any decisions I make. If my deputy minister comes to me and says, "Minister, it is wrong for you to be involved in this area," and I overrule him and do involve myself in those things and problems develop later, then I have to take responsibility for that.

The Chairman: Thank you for that, minister.

Senator Ringuette: Mr. Minister, you just said, and I quote: I take responsibility for any actions that I take.

Mr. Baird: Decisions.

Senator Ringuette: I know that Treasury Board has the approval authority for procurement; is that not right?

Mr. Baird: No, we do procurement policy at Treasury Board.

Senator Ringuette: We were told this morning at a briefing that you have the approval authority.

Mr. Baird: We approve a small number of submissions. Percentage-wise, we approve a small number of submissions.

Senator Ringuette: Would you be approving the higher end stuff?

Mr. Baird: Yes.

Senator Ringuette: Would that include, for example, the four C-17s that you are buying without tendering?

Mr. Baird: We are not undertaking any large procurement in the Armed Forces without an open process allowing other people to bid.

Senator Ringuette: You are confirming here tonight that you will not be buying those C-17s without assuming due responsibility to have a tendering process on the purchase of these airlift planes? That is part of accountability.

Mr. Baird: I am confirming that when we go forward to purchase military equipment, there will be the opportunity for others to come forward before decisions are made and identify products that can fulfil the mandates. Those will be the same processes that were in place during the previous regime.

Senator Ringuette: I am asking you whether you have approved \$3 billion worth of purchasing without tendering.

Compte tenu de ce qui s'est produit dans le cas du programme des commandites, les Canadiens peuvent effectivement parler de scandale quand on songe qu'il a fallu dépenser 30 millions de dollars dans une enquête publique, et je ne suis pas en train de désigner quelqu'un du doigt. Et puis, il y a ceux qui ont été condamnés à des peines d'emprisonnement jusqu'ici, après avoir plaidé coupable. L'ancien gouvernement a entrepris un nombre incroyable de poursuites pour essayer de récupérer les fonds publics disparus. Moi, j'appelle cela de la corruption. Je ne dis pas qu'il y a culpabilité criminelle, mais qu'il y a faute au chapitre de la responsabilisation; en ma qualité de ministre, j'estime assumer la responsabilité de toutes les décisions que je prends. Si mon sous-ministre vient me voir en me disant « monsieur le ministre, il n'est pas convenable que vous vous mêliez de ceci ou de cela », et que je passe outre son avis, que je continue de me mêler des mêmes dossiers et qu'il y ait des problèmes ensuite, je devrai en assumer l'entière responsabilité.

Le président : Merci pour votre réponse, monsieur le ministre.

Le sénateur Ringuette : Monsieur le ministre, vous venez juste de dire, et je sous cite : « J'assume la responsabilité de toutes les mesures que je prends ».

M. Baird : Non, des décisions.

Le sénateur Ringuette : Je sais que c'est le Conseil du Trésor qui approuve les marchés publics, n'est-ce pas?

M. Baird : Non, le Conseil du Trésor se charge de la politique sur les approvisionnements.

Le sénateur Ringuette : Ce matin, lors d'un exposé, on nous a dit que c'est vous qui avez le pouvoir d'approbation.

M. Baird : Nous approuvons un petit nombre de présentations. Exprimé en pourcentage, le nombre de présentations que nous approuvons est limité.

Le sénateur Ringuette : Est-ce que vous approuvez les projets les plus coûteux?

M. Baird : Oui.

Le sénateur Ringuette : Est-ce que cela concerne, par exemple, les quatre C-17 que vous allez acheter sans appel d'offres?

M. Baird : Nous ne lançons jamais de marché public de grande envergure pour les Forces armées hors d'un cadre ouvert permettant à tous ceux qui le désirent de faire une soumission.

Le sénateur Ringuette : Confirmez-vous donc, ce soir, que vous n'allez pas acheter ces C-17 sans lancer d'appel d'offres? Cela fait partie de la responsabilisation.

M. Baird : Je confirme que, quand nous achèterons du matériel militaire, tous les fournisseurs potentiels auront la possibilité de nous faire des offres avant que nous ne prenions les décisions et que nous ne désignions les produits susceptibles de répondre aux mandats établis. Nous allons respecter la même démarche que celle qui était en vigueur sous le régime libéral.

Le sénateur Ringuette : Tout ce que je veux savoir, c'est si vous avez approuvé un marché public de 3 milliards de dollars sans appel d'offres.

Mr. Baird: No.

Senator Ringuette: Your department has the approval authority?

Mr. Baird: For that size of project, yes.

Senator Ringuette: So there will be a tender process for this purchase.

Mr. Baird: I said that there will be an open process for the procurement of large military equipment. If people have alternatives, they will certainly have the public opportunity to come forward with those.

Senator Ringuette: I think they have.

Mr. Baird: Which of the alternatives have you identified?

Senator Ringuette: Maybe I can hand you my media file on the issue stating all the other possible alternatives that were not given due consideration.

Mr. Baird: If you would like to table it with the committee, I would be more than pleased to receive it.

Senator Ringuette: Absolutely. It is part of being accountable and responsible. I am saying that \$3 billion worth of purchasing is a lot of taxpayers' money. As a senator, I believe in the principle of having more accountability. On the other hand, you cannot come here one day and say one thing and tomorrow do another. That is not accountable.

Mr. Baird: I am confirming, senator, that we will not.

I would like to respond to what you said. If my officials at the Treasury Board Secretariat tell me this is an area where as I as a political actor and head of the department should not be involved and in that capacity I am violating the processes that are established, and I say thank you for the advice and go ahead and do it anyway, then I am accountable.

When you have a junior person in one department dealing directly with the Prime Minister's Office and when the Clerk of the Privy Council puts something in writing addressed to the Prime Minister that says they are concerned, worried and bothered by this, the Prime Minister has every right to overrule it. At the end of the day, it is not criminal culpability; I think it is political responsibility.

The Chairman: Senator Ringuette said she had a file with contrary information in it and you asked that it be tabled. I will ask her to table it.

After you get the information, would you write a letter to the clerk so we could send that information to all members of the committee in order that they can hear your response?

Mr. Baird: Yes, I would be pleased to do that.

M. Baird : Non!

Le sénateur Ringuette : Est-ce que votre ministère détient un pouvoir d'approbation en la matière?

M. Baird : Pour des projets d'une telle envergure, oui.

Le sénateur Ringuette : Donc, il y aura appel d'offres pour cet achat.

M. Baird : J'ai dit que le processus d'acquisition de tout matériel militaire important est ouvert. Si des fournisseurs ont d'autres solutions à proposer, ils auront publiquement la possibilité de le faire.

Le sénateur Ringuette : Je crois qu'ils l'ont fait.

M. Baird : De quelles autres solutions parlez-vous?

Le sénateur Ringuette : Eh bien, je pourrais vous remettre mes coupures de presse sur le sujet indiquant toutes les autres possibilités que l'on n'a pas sérieusement envisagées.

M. Baird : Je serai très heureux d'en prendre connaissance, si vous voulez bien le déposer auprès du comité.

Le sénateur Ringuette : Tout à fait. C'est cela être responsable. Personnellement, j'estime que 3 milliards de dollars, c'est beaucoup d'argent de nos impôts. En ma qualité de sénateur, je suis convaincue du principe voulant qu'on insiste davantage sur la responsabilisation. D'un autre côté, vous ne pouvez pas venir nous dire une chose un jour et son contraire le lendemain. Cela, ce n'est pas responsable.

M. Baird : Sénateur, je vous confirme que ce n'est pas ce que nous allons faire.

Je tiens, d'ailleurs, à répondre à ce que vous venez de dire. Si mes fonctionnaires, au Secrétariat du Conseil du Trésor, me disaient qu'il s'agit d'un dossier dont je ne dois pas me mêler — parce que je suis un acteur politique et le chef du ministère, et que je risquerais alors d'enfreindre la procédure établie — mais que j'agisse de toute façon sans tenir compte de leur avis, je serais alors responsable.

Si un fonctionnaire lambda traite directement avec le Cabinet du premier ministre et que le greffier du Conseil privé adresse une note au premier ministre pour lui dire que cette situation le préoccupe et qu'il est gêné par ce qui se passe, le premier ministre a le droit de passer outre cet avis sans commettre pour autant un crime, mais j'estime qu'il manque alors à sa responsabilité politique.

Le président : Le sénateur Ringuette a dit qu'elle détenait un dossier contenant des renseignements contraires à ce sujet et vous avez demandé qu'il soit déposé. Eh bien, je l'invite à le faire.

Une fois que vous aurez pris connaissance de ces renseignements, pourriez-vous envoyer une lettre au greffier afin que nous puissions relayer cette information à tous les membres du comité et qu'ils prennent connaissance de votre réponse?

M. Baird : Oui, j'en serai heureux.

Senator Ringuette: While we are talking about tabling of documents, I would certainly like the minister here responsible for the tendering process to table the business and financial cases for the purchase of the four C-17 aircraft.

The Chairman: How does that relate to Bill C-2?

Senator Ringuette: We are talking about accountability.

The Chairman: We are studying Bill C-2 and that is why the minister is here.

Senator Ringuette: Mr. Chairman, we are talking about accountability. It is part of the process. You cannot look at accountability with only window-dressing.

Mr. Baird: I will look forward to receiving that alternative product that you said could compete.

Senator Ringuette: In the same way that I look forward to receiving your business case for the non-tendered purchase of the four C-17 aircraft.

The other question I have is with regard to political contributions. Last week two statements came from two different areas of the country. They do not seem to agree with what you are proposing.

One statement came from the Premier of New Brunswick, Mr. Lord, saying that at least for New Brunswick he sees political contributions in the amount of \$3,000.

The other statement came from Quebec. It was from Superior Court Justice Jean Moisan who says personal donations in Quebec should increase from \$3,000 to \$5,000 and business donations should increase to \$10,000 and \$15,000.

When you submitted the figure of \$1,000, had you done an analysis of current practice in the different provinces? How does it compare? I have done both. I have been a provincial politician and a federal politician involved in elections. It is one thing to get political donations in order to run in a small provincial riding, and it is a completely different issue in regard to running federally in a bigger riding. I am speaking from personal experience. Have you done any comparative studies to ensure that we are looking at a real amount of acceptable and required donations, bearing in mind that your proposal is not balanced with any kind of public funding as was the case in the previous bill three years ago?

Mr. Baird: We did not do a provincial comparison.

I, too, have provincial experience. In Ontario the ridings are the same federally and provincially. I contested three general elections, and the donation limit in Ontario is \$1,000 from individuals. People seemed to get along fine.

Le sénateur Ringuette : Puisque nous parlons de déposer des documents, j'aimerais que le ministre responsable de l'appel d'offres dépose auprès du comité les analyses techniques et financières concernant l'achat des quatre C-17.

Le président : Quel lien cela a-t-il avec le projet de loi C-2?

Le sénateur Ringuette : Nous parlons de responsabilisation.

Le président : Nous étudions le projet de loi C-2 et c'est pour cela que le ministre est ici.

Le sénateur Ringuette : Monsieur le président, nous parlons de responsabilisation. Cela fait partie du processus. On ne peut pas se pencher sur la question de la responsabilisation uniquement de façon superficielle.

M. Baird : J'ai hâte de recevoir la description des concurrents potentiels dont vous parliez.

Le sénateur Ringuette : Sans doute tout autant que moi en ce qui concerne votre étude de cas censée justifier l'achat sans appel d'offres de quatre avions C-17.

L'autre question que je veux vous poser concerne les contributions politiques. La semaine dernière, nous avons entendu deux déclarations contradictoires venant de coins différents du pays. On dirait que les gens ne s'entendent pas sur ce que vous proposez.

Il y a d'abord eu le premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Lord, qui a déclaré qu'en ce qui concerne sa province, les contributions politiques devaient être de 3 000 \$.

L'autre déclaration nous vient du Québec, plus précisément du juge de la Cour supérieure, Jean Moisan, qui a dit que les dons personnels au Québec devraient passer de 3 000 à 5 000 \$ et que les dons des entreprises devraient passer de 10 000 à 15 000 \$.

Quand vous avez proposé ce plafond de 1 000 \$, vous êtes-vous appuyé sur une analyse de ce qui se fait actuellement dans les différentes provinces? Comment les choses se comparent-elles? Moi, je me suis présentée à des élections à l'échelon provincial et à l'échelon fédéral. C'est une chose que d'obtenir des contributions politiques pour s'occuper d'une petite circonscription provinciale, mais c'est une toute autre affaire quand on passe à de plus grosses circonscriptions fédérales. Je vous parle d'expérience. Vous êtes-vous livré à des études comparatives pour vous assurer que nous visons des montants réels et acceptables, d'autant que votre projet de loi n'est pas compensé par l'injection de fonds publics contrairement à ce que prévoyait le projet de loi précédent, il y a trois ans?

M. Baird : Non, nous n'avons pas fait de comparaisons à l'échelle provinciale.

Moi aussi, j'ai une expérience de la politique provinciale. En Ontario, les circonscriptions fédérales et provinciales sont aussi grandes les unes que les autres. Je me suis présenté à trois élections générales en ayant à composer avec des souscriptions plafonnées à 1 000 \$ pour les particuliers. Les gens semblent s'en sortir avec de tels montants.

Now, in Ontario we only get a 20 per cent rebate from the taxpayers. Federally we get 50 per cent, which makes it much more advantageous.

Senator Ringuette: Have you done any comparative studies?

Mr. Baird: As I answered at the beginning of my response, no.

I read in *The New York Times* this morning that the U.S. Supreme Court struck down a Vermont statute that established a \$1,000 limit. I know in the United States they have a limit of \$1,000 for presidential campaigns if you choose to opt into public financing. I think \$1,000 is a reasonable amount.

We want to ensure that Canadians have the ear of government and not big money. That is an important part of earning back the trust and confidence of Canadians. There have been recent scandals. Over the last 20 to 30 years there has been a growing concern when all parties were in power federally and provincially in Canada. We are taking a major initiative to try to earn back the confidence of Canadians so they can have trust in their government. Ninety-nine per cent of Canadians contribute much less than \$1,000.

I am only 37, but when I first got involved in politics there were no limits. You could donate whatever you wanted — \$25,000 toward a political candidate. There was no limit on what you could spend in Ontario. One candidate during the 1985 provincial election spent a quarter of a million dollars. I do not think that is a good idea.

Senator Campbell: Mr. Minister, I welcome you here on behalf of British Columbia.

I hate the way we started off on this thing. We are going back to the big lie that politicians are going to jail or were convicted of something. It is a mixing of myth and fact and does not do any of us any good. It is like saying crime is on the increase in the country when clearly it is not.

I have two questions to ask. First, was any consideration given to third-party advertisement when you were going through this bill? Was there any consideration of that being seen as a contribution to one political party or another based on their views or their platform?

Mr. Baird: When we reduced the limit to \$1,000, we significantly reduced the capacity for an organized interest to be involved.

With the limit being \$5,400, which is what it is today, for an individual to contribute to a candidate, obviously the multiplier effect, if you have like-minded interests, is more significant, as we have seen in the recent Liberal leadership campaign.

De plus, en Ontario, le crédit d'impôt pour contributions politiques n'est désormais plus que de 20 p. 100, tandis qu'il est de 50 p. 100 au fédéral, ce qui est beaucoup plus avantageux.

Le sénateur Ringuette : Avez-vous fait des études comparatives?

M. Baird : Comme je l'ai indiqué dans ma réponse, non.

Dans le *New York Times* de ce matin, j'ai lu que la Cour suprême des États-Unis a cassé une loi du Vermont fixant le plafond à 1 000 \$. Je sais qu'aux États-Unis, la limite est de 1 000 \$ pour les campagnes présidentielles, dans le cas de ceux et de celles qui optent pour un financement public. J'estime que 1 000 \$ est un montant raisonnable.

Nous voulons nous assurer que ce sont les Canadiens et non le milieu des finances qui ont l'oreille du gouvernement. C'est important pour regagner la confiance des Canadiens et des Canadiennes. Des scandales récents ont ébranlé l'actualité politique. Le niveau de préoccupation à cet égard n'a cessé d'augmenter au cours des 20 à 30 dernières années, sur les scènes provinciales et fédérale, quel que soit le parti au pouvoir. Nous voulons adopter une mesure très importante pour que les Canadiens regagnent la confiance dans leur gouvernement. Quatre-vingt-dix-neuf pour cent des Canadiennes et des Canadiens versent moins de 1 000 \$ en contributions politiques.

Je n'ai que 37 ans, mais quand je me suis lancé en politique, il n'y avait pas de plafond. On pouvait donner ce qu'on voulait, même 25 000 \$, pour un candidat à une élection. Le montant que l'on pouvait verser en Ontario n'était pas plafonné. Lors des élections provinciales de 1985, un candidat a dépensé un quart de million de dollars, mais je ne pense pas que cela soit une très bonne idée.

Le sénateur Campbell : Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue au comité, au nom de la Colombie-Britannique.

Je déteste la façon dont les choses ont démarré ici, ce matin. On en revient à cet incroyable mensonge voulant que des politiciens soient emprisonnés ou condamnés d'une façon ou d'une autre. Nous sommes desservis par ce mélange où l'on mélange mythes et réalités. C'est un peu comme affirmer que la criminalité est en progression au Canada, quand ce n'est de toute évidence pas le cas.

J'ai deux questions à vous poser. D'abord, à l'étape de la rédaction de ce projet de loi, avez-vous songé à traiter de la publicité indirecte, celle faite par des tiers? Avez-vous pensé que cette forme de publicité peut constituer une contribution à un parti politique, compte tenu des points de vue exprimés ou du programme du parti?

M. Baird : Nous avons abaissé le plafond à 1 000 \$, ce qui réduit considérablement la capacité d'intervention de groupes organisés.

Avec un plafond de 5 400 \$, comme c'est actuellement le cas aujourd'hui, il est évident qu'il y a un effet multiplicateur au niveau du candidat, quand des groupes d'intérêt semblables contribuent à sa campagne, comme on a pu le voir lors de la récente campagne à la chefferie des Libéraux.

Senator Campbell: I think that is another typical right-wing crappy low blow that you just delivered. Either you are here to work with us, or I am not, quite frankly, interested in talking to you. It has nothing to do with that.

Mr. Baird: Ms. Jennings —

Senator Campbell: You seem to have no difficulty in having other former politicians who have been tarred with the brush standing next to you, yet you want to continually start throwing crap around here. If that is what you want to do, then that is what we will do for you.

When I talk about third-party advertising, I am talking about people with an interest — for instance, right to life, pro-life, anti-abortion, pro abortion. These people could raise hundreds of thousands of dollars during an election and throw that in behind your campaign.

I am not talking about Larry Campbell buying a billboard for \$4,400 that says, “John Baird does not know what he is doing.” I am talking about hundreds of thousands of dollars that can be organized to go behind a campaign. Was there any consideration given to that?

Mr. Baird: I think established statutes are in place. They were brought in by the previous government to govern that.

Senator Campbell: As another example, I will mention the National Rifle Association. What has been established? What you are saying is that I cannot put together a whole bunch of people and raise money to support a cause. However, if I have an organization that supports a cause, they can spend whatever they want.

It is not only those organizations who support the Conservatives. It is those organizations who support any political party. I am not trying to be partisan about this.

Mr. Baird: There is already a statute in place to cover that.

Senator Campbell: How is that done? How does it fit in here? This is a contribution.

Mr. Baird: That is not touched. Mr. Chrétien's government brought in significant reform in this regard to limit the expenditures of interest groups when writs of election have been issued. We do not touch that in this bill. Whether the National Rifle Organization or a pro-life group wants to be involved with political parties, that is already covered by existing statute and legislation.

Senator Campbell: If I belong to an organization that is opposed to the gun registry, for instance, I can spend millions of dollars.

Mr. Baird: No, you cannot.

Senator Campbell: How will you stop me? If it is not part of your political campaign, how can you stop me? If I put an advertisement in the paper tomorrow saying that the National Rifle Association is against gun control and why, how can you stop me?

Le sénateur Campbell : Eh bien voilà un autre coup bas répugnant typique de la droite. Soit vous êtes ici pour collaborer avec nous, soit vous voulez faire autre chose et à ce moment-là, je n'ai plus envie de vous parler. Je ne veux rien avoir à faire avec cela.

M. Baird : Madame Jennings...

Le sénateur Campbell : Vous ne semblez pas éprouver de problème à être assis à côté d'anciens politiciens que vous avez mis dans un même sac, mais cela ne vous empêche pas de débiter des sornettes. Eh bien, si c'est ce que vous voulez faire, nous n'allons pas nous gêner nous non plus.

Quand je parle de publicité par des tiers, de publicité indirecte, je désigne ceux qui ont un intérêt particulier, comme les pro-vie, les anti-avortement, les pro-avortement, etc. Ces gens-là sont en mesure de recueillir des centaines de milliers de dollars lors d'une élection et de les investir dans votre campagne.

Je ne parle pas ici de Larry Campbell qui achèterait un panneau d'affichage à 4 400 \$ sur lequel il ferait inscrire « John Baird ne sait pas ce qu'il fait ». Je parle des centaines de milliers de dollars qu'il est possible de regrouper afin de cibler une action sur votre campagne. Avez-vous envisagé cet aspect-là?

M. Baird : Je crois que des lois existent déjà pour couvrir cet aspect. Ces lois ont été adoptées par le gouvernement précédent.

Le sénateur Campbell : Je vais vous donner un autre exemple, celui de la National Rifle Association. Est-ce quelque chose existe dans son cas? Ce que vous dites, c'est qu'il n'est pas possible de regrouper un grand nombre de gens et d'investir de l'argent à l'appui d'une cause. Pourtant, toute organisation qui appuie une cause au départ peut dépenser tout ce qu'elle veut.

Je ne parle pas uniquement des organisations qui appuient les Conservateurs, mais aussi des autres qui appuient les autres partis politiques. Je ne veux pas faire de politique partisane à cet égard.

M. Baird : Il existe déjà une loi à ce propos.

Le sénateur Campbell : Comment cela? Comment les choses fonctionnent-elles dans ce cas? Il s'agit d'une contribution.

M. Baird : Cela n'est pas couvert ici. Le gouvernement de M. Chrétien a beaucoup réformé la limitation des dépenses par des groupes d'intérêt après le déclenchement des élections. Cela, nous n'en traitons pas dans le projet de loi. La participation de la National Rifle Organization ou d'un groupe pro-vie à l'action des partis politiques est déjà encadrée dans les lois existantes.

Le sénateur Campbell : Si j'appartiens à une organisation qui s'oppose au registre des armes à feu, par exemple, je peux très bien dépenser des millions de dollars, non?

M. Baird : Non, vous ne le pouvez pas.

Le sénateur Campbell : Comment allez-vous m'en empêcher? Si cela ne s'inscrit pas dans le cadre de votre campagne politique, comment allez-vous m'en empêcher? Si j'achète une page de publicité dans le quotidien de demain pour dire que la National Rifle Association s'oppose au registre des armes à feu, comment et pourquoi l'arrêteriez-vous?

Mr. Baird: I encourage you to check the statutes. I think you will find that Mr. Chrétien brought in significant —

Senator Campbell: It is not “think.” What do the statutes say? Tell me why that could not be covered.

Mr. Baird: Mr. Chrétien put in specific prohibitions and strict limits on public interest groups who want to be involved in political campaigns.

Senator Campbell: Mr. Wild, do you know anything about that?

Mr. Baird: If you want to ask Mr. Wild, go ahead, but if you check the statutes —

Senator Campbell: It is during the writ period.

Mr. Baird: Those are currently limited.

Senator Campbell: What about right now? There is no writ dropped currently.

Mr. Baird: I have never heard anyone suggest we should do that. If you want to propose that as an amendment, I would be happy to review it, but I have never heard anyone suggest that we limit freedom of speech —

Senator Campbell: I will send you some articles on that.

My next question —

Mr. Baird: There is no limit for political parties in that period, Senator.

Senator Campbell: My next question is this —

Mr. Baird: I would like to respond to the first comment.

Senator Campbell: The next question is this —

Mr. Baird: I would like to respond to the comment that you made — the attack that you made on me, senator. You talked about organized interests being involved in political campaigns. I was responding with reference to the effect of cumulative donations in that context, and I think the question about motivation —

Senator Campbell: No, you were talking about the big lie, as usual. You went back again to another issue.

Mr. Baird: Senator, I think it is unfortunate that you are choosing to question my motives. I do not question yours.

Senator Campbell: I am not questioning your motives at all.

Mr. Baird: The kind of language you are using is beneath the dignity of this place.

Senator Campbell: I am not questioning your motives at all. You are exactly what I expect.

I have a second question. I would like to know why, in your wisdom, you decided that the House and the Senate should be thrown together under one ethics commissioner when, as was

M. Baird : Je vous invite à vérifier les lois. Vous y verrez, je pense, que M. Chrétien a considérablement...

Le sénateur Campbell : Je ne veux pas savoir ce que vous pensez, dites-moi justement ce que précisent ces lois? Dites-moi pourquoi ce genre de contribution serait interdit.

M. Baird : M. Chrétien a strictement interdit à des groupes d'intérêt de participer à des campagnes politiques et il a strictement limité leur participation.

Le sénateur Campbell : Maître Wild, êtes-vous au courant de cela?

M. Baird : Vous pouvez toujours demander à M^e Wild, mais si vous vérifiez ce que disent les lois...

Le sénateur Campbell : La loi s'applique après le déclenchement d'une élection.

M. Baird : Ce genre d'activité est actuellement limité.

Le sénateur Campbell : Et pour l'instant aucune élection n'a été déclenchée, n'est-ce-pas?

M. Baird : Personne n'a suggéré que nous fassions cela. Si vous désirez en faire un amendement, je serais heureux de l'examiner, mais jamais personne n'a suggéré, à ma connaissance, de limiter la liberté d'expression —

Le sénateur Campbell : Je vais vous envoyer quelques articles à ce sujet.

Ma question suivante...

M. Baird : Aucune limite n'est imposée aux partis politiques durant cette période, sénateur.

Le sénateur Campbell : Voici ma prochaine question...

M. Baird : J'aimerais répondre à ce que vous avez dit au début.

Le sénateur Campbell : Voici mon autre question...

M. Baird : J'aimerais répondre à la remarque que vous avez faite — à l'attaque à laquelle vous vous êtes livré contre moi, sénateur. Vous avez dit que des groupes organisés prennent part à des campagnes politiques. Dans ma réponse, je vous ai parlé de l'effet cumulatif des contributions dans ce contexte, et je crois que la question des motifs...

Le sénateur Campbell : Non, vous étiez encore en train de nous ressasser votre vieux mensonge. Et une fois de plus, vous avez dévié sur autre chose.

M. Baird : Sénateur, il est malheureux que vous ayez décidé de douter de mes motifs. Moi, je ne questionne pas les vôtres.

Le sénateur Campbell : Je ne suis pas du tout en train de questionner vos motifs.

M. Baird : La façon dont vous vous exprimez est indigne de ce lieu.

Le sénateur Campbell : Je ne questionne absolument pas vos motifs, parce que vous êtes tout à fait comme je m'y attendais.

J'ai une seconde question à vous poser. J'aimerais savoir pourquoi vous avez décidé, dans votre grande sagesse, de confier tout ce qui touche à l'éthique à la Chambre et au Sénat à un seul

already explained by Senator Cools, there are three distinct groups within that area. We have already gone through this twice in the Senate and now it is back here again. I do not understand it. It has always been argued. It is already there; it is a waste of time. Why are we back there again?

Mr. Baird: The people of Canada, through their elected representatives and the House of Commons, chose to accept the government's recommendation to combine the two positions. I believe that a single, consistent individual with quasi-judicial or judicial training, background or experience would help deal with the ethical conduct of parliamentarians in both Houses. You may choose to agree or disagree. I think that proposal has great merit and that the House of Commons thought it had great merit. Not a single member of the House of Commons cared enough to stand up and be recorded as opposing this bill. I suggest that if there was a concern they would have done that. Not a single member of the House of Commons wanted to go on record saying they oppose this bill.

Senator Campbell: You will not have that problem in the Senate. I want to thank you for coming. I hope that at some point your government starts making laws based on reality rather than on polls.

Senator Cools: I found the last few minutes disturbing. I hope that we do not have any more of that. I do not like that kind of thing.

I have a couple of questions. Minister, I want you to understand that there are, sitting around this table, some very good senators with a high degree of intellect and a fair amount of experience under their belts. In my view, no one here is trying to hurt you, although the exchange sounded somewhat bitter. I am trying to temper the record.

I want you to understand, minister, that some people here, myself included, have a fair amount of experience. I have done a lot of study on some of these issues, and it would be nice if the government would take heed of that.

Accountability is an interesting thing. You said that this bill is to clean up public perception. You did not say it was to clean up government departments. Your words were "to clean up public perception." You do not engage machinery of government and machinery of Parliament to clean up perception. You clean up laws and clean up the machinery of government, but not public perception.

So far, you have not established that a single proposal in this rather huge bill — and I am sympathetic to the conditions that created this bill — will actually do what you say it will do. You offer very little proof or evidence. However, you are high on perception and public polls. The polls should also show you that people are aware that they are being misled much of the time. The

commissaire quand, comme vous l'a expliqué le sénateur Cools, nous constituons en fait deux groupes distincts. Nous nous sommes déjà livré à cet exercice à deux reprises au Sénat, et voilà que nous remettons cela. Je ne comprends pas. Il en a déjà été question, il existe déjà quelque chose et tout cela n'est qu'une perte de temps. Pourquoi revenons-nous là-dessus?

M. Baird : La population du Canada, par la voix de ses représentants élus et de la Chambre des communes a accepté la recommandation du gouvernement de combiner les deux postes. J'estime qu'une seule personne ayant reçu une formation judiciaire ou possédant une expérience ou encore un bagage judiciaire ou quasi-judiciaire sera en mesure de veiller à la conduite éthique des parlementaires dans les deux Chambres. Vous pouvez ne pas être d'accord, mais j'estime que cette proposition présente un énorme avantage, comme l'a estimé la Chambre des communes. Pas un seul membre de la Chambre des communes n'a voulu se lever pour faire consigner son opposition à ce projet de loi. J'estime que, s'ils avaient eu des réserves, ils se seraient levés pour voter contre. Or, pas un seul député n'a voulu officiellement voter contre ce projet de loi.

Le sénateur Campbell : Vous n'aurez pas ce problème au Sénat. Je vous remercie de vous être déplacé et j'espère qu'à un moment donné votre gouvernement se mettra à proposer des lois qui s'appuient sur la réalité plutôt que sur des sondages.

Le sénateur Cools : J'ai trouvé très embarrassantes les dernières minutes. J'espère que cela ne nous arrivera pas trop souvent, parce que je n'aime pas ce genre de chose.

J'ai deux questions à vous poser. Monsieur le ministre, vous devez comprendre qu'il y a, autour de cette table, d'excellents sénateurs, très intelligents et ayant une grande expérience de la chose publique. Quant à moi, personne ici n'essaie de vous porter tort, même si les échanges de tout à l'heure ont pu paraître acerbes. Je vais essayer de calmer un peu le jeu.

Monsieur le ministre, je veux que vous compreniez que des gens comme moi ont beaucoup d'expérience. J'ai personnellement beaucoup étudié ces questions-là et il serait heureux que le gouvernement en tienne compte.

La responsabilisation est une question très intéressante. Vous avez dit que ce projet de loi a pour objet d'assainir les perceptions du public. Vous n'avez pas dit qu'il a pour objet d'assainir les ministères. Ce que vous avez dit, c'est qu'il est là pour « assainir les perceptions du public ». Pour parvenir à cette fin, vous ne mobilisez pas l'appareil gouvernemental ni l'appareil parlementaire. Vous pourrez toujours assainir les lois et l'appareil gouvernemental, mais vous ne parviendrez pas à assainir la perception du public.

Jusqu'ici, vous n'avez pas prouvé que seules des propositions contenues dans cet énorme projet de loi — et je suis plutôt d'accord avec les conditions que fixe ce texte — vont vous permettre de parvenir aux fins que vous avez énoncées. Vous n'avancez pas beaucoup de preuves. D'un autre côté, vous insistez beaucoup sur la perception et les sondages d'opinion publique.

business of politics should not be like an advertising campaign. We are not selling deodorant or fragrance.

The Chairman: Please ask the minister a question in order that he can respond.

Senator Cools: I am talking to the minister and trying to be useful. You do not have to ask me to put a question. I can have a debate with the minister without asking a question, sir. Everything does not have to be in the form of a question: Will you or will you not? That format is for children. This whole system is becoming one for children. Eat your Pablum and go home; ask no questions; do not think — vote, but do not think.

In any event, minister, you have not yet shown that this bill will do what you say it will. I do not expect you to be a prophet and look into the future, but I would like something more concrete.

I will come to the more substantive part of my question and quote a professor who appeared before this committee some months ago of whom Senator Oliver thinks very highly. His name is Peter Aucoin. I want your reaction to something he said in a recent paper entitled *Naming, Blaming and Shaming: Improving government accountability in light of Gomery*. He is talking about the Conservative Party and says:

What is noteworthy here is that the capacity of Parliament to hold ministers and officials to account is considered almost exclusively in terms of Parliament's agents and not MPs themselves.

He continued:

One could almost say that MPs have agreed to “contract-out” the duty of Parliament to hold ministers and officials to account to their Parliamentary agents.

He used a harsher term. He said we are not delegating parliamentary duties but contracting out with someone else. It seems to me this point is the nub of the matter and this is why I do not understand. I have been in this place for some time and I have watched successive governments that will not allow the Houses of Parliament to function as a Parliament: to do what parliamentarians are supposed to do. There is a threat of being kicked out of caucus and, as you said a few moments ago, not one person in the House of Commons would stand up to object to certain things.

Minister, I have sat in caucuses and have heard prime ministers tell members that they will not sign their nomination papers if they do certain things. Therefore, the fact that no one has stood up does not do anything for me. The fact of the matter is that real accountability means that this system should function as a system and perform its proper constitutional purpose and its proper

Les sondages devraient également vous montrer que les gens sont conscients qu'on les trompe la plupart du temps. La politique, ne se ramène pas à une campagne publicitaire, parce que nous ne vendons pas de déodorant ou de parfum.

Le président : Veuillez poser votre question au ministre afin qu'il puisse vous répondre.

Le sénateur Cools : Je parle au ministre et je m'efforce de faire œuvre utile. Vous n'avez pas à me demander de poser une question. Je peux débattre avec le ministre sans lui poser de question du style « allez-vous ou n'allez-vous pas? ». Cette formule, c'est pour les enfants. Tout le système devient de plus en plus infantilisant. Mange ton Pablum et va te coucher! Ne pose pas de question, ne pense pas — vote, mais surtout, ne pense pas!

Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, vous ne nous avez pas encore prouvé que ce projet de loi va faire ce que vous avez dit qu'il ferait. Je ne m'attends pas à ce que vous jouiez les prophètes capables d'annoncer l'avenir, mais j'aimerais obtenir quelque chose de plus concret de vous.

Je vais passer au volet plus substantiel de ma question en citant un professeur qui a témoigné devant ce comité il y a quelques mois et dont le sénateur Oliver pense le plus grand bien. Il s'agit de Peter Aucoin. J'aimerais que vous réagissiez à une de ses déclarations publiée dans un récent ouvrage intitulé *Nommer, blâmer et couvrir de honte : Améliorer la responsabilité du gouvernement après Gomery*. Voici ce qu'il dit au sujet du Parti conservateur :

Ce qu'il convient de souligner ici, c'est que la capacité du gouvernement de tenir les ministères et les hauts fonctionnaires responsables est considérée comme exclusivement en fonction des agents parlementaires et non des députés proprement dit.

Et il ajoute :

On serait presque porté à dire que les députés ont « donné en sous-traitance » le devoir du Parlement de tenir les ministres et hauts fonctionnaires responsables auprès de leurs agents parlementaires.

Il y va fort. Il ne dit pas que nous délégons les devoirs du Parlement, mais que nous les donnons en sous-traitance. Personnellement, j'ai l'impression que c'est ça l'essentiel et c'est pour cela que je ne comprends pas. Je siège dans cette Chambre depuis quelque temps déjà et j'ai vu passer quelques gouvernements qui n'ont pas autorisé les Chambres du Parlement à fonctionner comme un Parlement, à permettre aux parlementaires de faire ce qu'ils sont censés faire. On est menacé d'être exclu des caucus et, comme vous le disiez il y a un instant, personne à la Chambre des communes n'aurait osé se lever pour s'opposer à certaines choses.

Vous savez, monsieur le ministre, j'ai moi-même siégé à des caucus et j'ai entendu des premiers ministres dire aux députés qu'ils ne signeraient pas leurs documents de mise en nomination s'ils ne se pliaient pas aux ordres donnés. Cela étant, je ne suis pas étonnée que personne ne s'est levé. En réalité, pour que nous parvenions à vraiment imposer la responsabilisation, il faudrait

constitutional role. The major constitutional role is that these houses and their members are supposed to operate with a high measure of independence from each other.

This government and previous governments are not allowing that to happen. I say that, minister, with great sincerity, because I came to a great rupture with another party because they would not let the Houses, MPs and senators function. This problem is part of my concern. I will give an example, minister.

This bill is yours, this bill is important, but on the floor of the Senate over the past few days, our questions have not been answered. Is that accountability? We are passing a bill, you say, to improve public perception. However, on the floor of the Senate chamber, no one will answer any questions. I do not belong to the group that says, "Go to committee." Only half a dozen senators would be at committee.

Minister, this perspective is a bit rigid and sometimes sounds utterly ruthless. I do not mean to hurt you, because you are young and enthusiastic, and that is what we need. We need a lot of energy here.

Mr. Baird: Improving the public perception is definitely a goal of the Federal Accountability Act. It is not the exclusive goal, but one of them. I would not take that as one goal. If you could sum up all the measures combined in one goal, it is a culture change.

I will give the example of access to information. The Access to Information Act, which was passed by Mr. Trudeau and went into effect in the Mulroney years, is not successful for what information people request. It is successful because of the behaviour it changes knowing that you could be held publicly accountable through the release of information, whether the information is expenses, the cost of a project or a policy decision. All actors in government are now more mindful of that.

I know that my expenses as a minister of the Crown are publicly available. I drove to Quebec City by car because it was cheaper. I took the train back from Toronto where I gave a speech earlier today — not that I can always do that, because I cannot, but I know I will be held to account, so it changes behaviour.

The culture change is very much something we are attempting to do. We want to change the culture so that a public servant can come forward with a grievance and create a culture change among senior public servants that they had better be treated fairly. Knowing that someone can come forward when they see something — whether it is corruption, a waste of taxpayers' money or unethical behaviour — if they know that people can come forward and that the government will promote the value

permettre à ces systèmes de fonctionner pour qu'il puisse remplir sa mission constitutionnelle et assumer son rôle constitutionnel. Or, le principal rôle constitutionnel veut que les deux Chambres et ceux qui y siègent fonctionnent de façon très indépendante.

Or, pas plus ce gouvernement que les précédents ne le permettent. Je vous dis tout cela en toute sincérité, monsieur le ministre, parce que j'ai vécu une grande rupture avec l'autre qui ne permettait pas aux Chambres, aux députés et aux sénateurs de fonctionner. Ce problème fait partie de ce qui me préoccupe. Je vais vous en donner un exemple, monsieur le ministre.

Ce projet de loi est votre projet de loi, il est important, mais sur le parquet du Sénat, il y a quelques jours de cela, personne n'a répondu à nos questions. C'est cela la responsabilisation? Nous sommes, à ce que vous dites, en train d'adopter un projet de loi visant à améliorer la perception du public. Et pourtant, sur le parquet du Sénat, personne ne répond aux questions. Je n'appartiens pas au groupe où l'on peut faire partie des comités. Seule une demi-douzaine de sénateurs siègent à chaque comité.

La perspective que vous nous présentez, monsieur le ministre, est un peu rigide et elle paraît même parfois sans appel. Je ne veux pas vous blesser, parce que vous êtes jeune et enthousiaste, et vous représentez d'ailleurs ce dont nous avons besoin. Nous avons besoin de beaucoup d'énergie ici.

M. Baird : Il est indéniable que l'amélioration de la perception du public est un objectif visé dans la Loi fédérale sur l'imputabilité. Ce n'est pas le seul objectif, mais c'en est un. Je n'estime pas que c'est le seul objectif de la loi. Si l'on devait résumer toutes les mesures en un seul et même objectif, on parlerait alors de changement de culture.

Je vais vous donner l'exemple de l'accès à l'information. La Loi sur l'accès à l'information, qui avait été adoptée par M. Trudeau, puis mise en œuvre sous le régime de M. Mulroney, ne convient pas pour le genre de renseignements que les gens veulent obtenir. En revanche, elle donne de bons résultats parce qu'elle provoque un changement de comportement étant donné que les gens savent qu'ils pourraient être publiquement tenus responsables à la faveur de la diffusion de l'information, qu'il s'agisse de dépenses engagées, du coût d'un projet ou d'une décision stratégique. Tous les acteurs au gouvernement en sont maintenant davantage conscients.

Je sais que mes dépenses de ministre sont publiquement accessibles. Je me suis rendu à Québec en voiture, parce que c'est moins cher. J'ai pris le train pour venir de Toronto où j'ai donné un discours en début de journée — je ne pourrai pas toujours faire cela, mais je sais qu'il faudra que je rende des comptes et cette situation provoque des changements de comportement.

Nous essayons très fort de changer la culture. Nous voulons le faire de sorte qu'un fonctionnaire qui a un grief puisse le formuler et provoquer ainsi un changement de culture parmi les cadres supérieurs, parce qu'il leur indiquera ainsi qu'il faut mieux le traiter. Quand on sait que quelqu'un peut dénoncer un acte répréhensible — qu'il s'agisse de corruption, de gaspillage de fonds publics ou d'un comportement contraire à l'éthique — et que le gouvernement favorise ce genre de dénonciation parce que

that people should come forward and it is the right thing to do, will change behaviour. Bad actors will not act as badly, or will think twice.

You spoke of contracting out the role of members of Parliament.

Senator Cools: Those are Peter Aucoin's words, not mine. I quoted him.

Mr. Baird: The parliamentary system is an evolving one. When the first Parliament sat in 1867, 1868, government played a considerably smaller role. We now have a budget of some \$200 billion. The parliamentary budget officer is designed not so much as the academic you quoted, to contracted out, but, as Senator Day said, to better equip members of Parliament to hold the government accountable through Parliament, the public, the media and through involvement. That accountability is a good thing.

The goal is not narrow. I do not profess that this bill is the be-all and end-all, and that another bad thing will never happen. It is my opinion that from the view of the Prime Minister and, frankly, probably the view of most members of the House of Commons — I cannot speak for them, but I suspect it is their view — that it is not enough simply to change governments.

Canadians expect that government will be changed and the way we govern will be changed. That change is not just political actors, public service actors, lobbyist actors, or criminal and other prosecutions under federal law. Everyone who works in the governmental environment will be changed, and that is the big motive.

Senator Cools: Will you tell me about your constitutional basis for the clause 81(2) in the bill. The section of the bill is in respect of the appointment of the conflict of interest and ethics commissioner. The clause sets out qualifications, and yet these qualifications are not really qualifications, per se. They are what one would perhaps term "the government's prerequisites."

I understand the motivation and the good intentions that are actuating you. The clause causing me concern is clause 81(2)(a).

(2) In order to be appointed under subsection (1), a person must be

(a) a former judge of a superior court of Canada or of any other court whose members are appointed under an Act of the legislature of a province.

Minister, that clause is so retrogressive. All parliaments, especially in Canada, had to work hard to remove the judges from politics. It was only recently — possibly 1935, or thereabouts — that ministers, when they were appointed, did

c'est la chose à faire, on finit par provoquer un changement de comportement. Les mauvais acteurs n'agissent plus de travers ou réfléchissent deux fois avant d'agir.

Vous avez parlé du fait que le rôle des députés est confié en sous-traitance.

Le sénateur Cools : Ce sont les mots de Peter Aucoin, pas les miens. Je n'ai fait que le citer.

M. Baird : Le système parlementaire évolue. Lorsque les premières législatures ont siégé en 1867 et 1868, le gouvernement remplissait un rôle nettement restreint. De nos jours, nous administrons un budget de quelque 200 milliards de dollars. Contrairement à ce qu'a déclaré cet universitaire, le directeur parlementaire du budget n'est pas un sous-traitant du Parlement. Au contraire, comme l'a dit le sénateur Day, le commissaire est le mieux placé pour aider les députés à tenir le gouvernement responsable que ce soit par une action directe, au Parlement, en public ou auprès des médias. Cette forme de responsabilisation est une bonne chose.

Nous voulons injecter plus de rigueur. Je ne suis pas en train de dire que ce projet de loi est une panacée et que, grâce à lui, plus rien de mauvais n'arrivera. D'après le point de vue exprimé par le premier ministre que partage sans doute la majorité des députés — je ne peux pas parler pour eux, mais je devine leur position — je dirais qu'il ne suffit pas simplement de changer les équipes dirigeantes.

Les Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement change et que la façon dont nous gouvernons change également. Il ne s'agit pas simplement de remplacer les acteurs politiques, les acteurs de la fonction publique, les acteurs du monde du lobbying, ni d'entreprendre des poursuites au pénal ou au civil en vertu de la loi fédérale. Tous ceux et toutes celles qui travaillent pour ou avec le gouvernement seront appelés à changer, et c'est cela qui nous pousse le plus à agir.

Le sénateur Cools : Pouvez-vous me parler un peu du fondement constitutionnel du paragraphe 81(2) du projet de loi. Il y est question de la nomination du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. On y énonce les qualités que doit présenter le titulaire, pourtant il ne s'agit pas à proprement parler de qualités dans le sens de « qualifications », mais plutôt de « conditions préalables fixées par le gouvernement ».

Je comprends vos motifs et les bonnes intentions qui vous animent. En fait, la disposition qui me préoccupe est l'alinéa 81(2)a).

(2) Pour être nommée en vertu du paragraphe (1), une personne doit :

a) soit être un ancien juge d'une Cour supérieure du Canada ou d'une cour dont les juges sont nommés en application d'une loi provinciale;

Monsieur le ministre, cette disposition est incroyablement régressive. Tous les parlements et toutes les assemblées législatives, surtout au Canada, s'efforcent de tenir les juges à distance de la politique. Ce n'est que depuis peu — peut-être en

not have to resign their seats and run again in an election. They had to go back to their constituencies for approval to become ministers.

That was all part of the phenomenon of the Houses of Parliament ousting Crown servants from their midst. It seems to me that you are turning history back 130 years by bringing judges into our midst. You could appoint anyone you want. You do not have to specify it in a statute.

That bothers me. I do not care if you go and find an exceptional former judge. Some judges would have a hard time functioning in this place, I am sure. However, I do not understand why that requirement has to be put into a statute.

I raised this same objection when, some years ago, on the question of MPs and senators' salaries. The Prime Minister's salary was tied to the Chief Justices, if you recall. I raised the same objection then, because this proposal is repugnant to Parliament because of the historical position that these institutions and personnel are supposed to have in relationship to each other.

It is a deep parliamentary question. There is no need for you to answer today. You can think about your answer. I will be happy to give you more information. I understand where you stand on this, Mr. Baird, and I know that you mean well. That is more motivation to write the legislation well.

Perhaps you can think about it, because the act is so wrong and so bad.

Mr. Baird: I find it interesting you mentioned that section because I personally advocated for that section.

Senator Cools: It is on page 44, at the bottom.

Senator Day: It is clause 28 of the bill itself.

Mr. Baird: I have it.

Senator Cools: Clause 28 of the bill itself, and it will become clause 81 of the Parliament of Canada Act.

Mr. Baird: I will give you the rationale for my pushing to have this clause put in. In Ontario, we had an ethics regime brought in by the NDP government in 1993-94 but only proclaimed in 1995. It had genuine all-party support. Mr. Rae came into power in 1990 and wanted to raise the standards of ethical conduct. He came forward with a conflict of interest code that he authored himself and that he wanted to hold his own government to account for. He found himself in trouble, because there was no end of problems. There were more ministerial resignations in the Rae years, but not for huge lapses in judgment. The code had the most arcane points. Actually, people resigned for the most

1935 ou dans ces années-là — qu'un député nommé ministre n'a plus à démissionner de son siège et à se représenter lors d'une élection subséquente. Avant cela, il lui fallait obtenir l'aval de ses électeurs pour devenir ministres.

On doit ce changement au fait que les deux Chambres du Parlement ont décidé d'écarter les serviteurs de la Couronne. J'ai l'impression que vous remontez 130 ans en arrière en rappelant les juges parmi nous. Vous pourriez nommer qui vous voulez. Vous n'avez pas besoin d'être aussi précis dans la loi.

Cela me préoccupe. Je n'ai rien contre le fait que vous mettiez la main sur un ancien juge exceptionnel, même si je suis certaine que certains juges auraient énormément de difficultés à fonctionner dans ce milieu. Toutefois, je ne comprends pas qu'on en fasse une exigence de la loi.

J'ai formulé la même objection il y a quelques années au sujet de la question des salaires des députés et des sénateurs. Si vous vous souvenez, le salaire du premier ministre était aligné sur celui des juges en chef. J'ai alors soulevé la même objection, estimant que ce genre de proposition est une insulte envers le Parlement compte tenu de la position historique des institutions concernées et du type de relation qui est censé unir les gens.

C'est une question de fond concernant le Parlement. Vous n'avez pas besoin de nous répondre aujourd'hui et vous pouvez prendre cette question en délibéré. Je serai d'ailleurs très heureuse de vous communiquer davantage de renseignements. Je sais quelle est votre position à cet égard, monsieur Baird, et je sais que vous voulez bien faire. Il est donc d'autant plus important que vous rédigiez correctement cette loi.

Vous devriez peut-être y réfléchir un peu parce que cette loi n'est pas très bonne.

M. Baird : Je trouve intéressant que vous ayez parlé de cette disposition, parce qu'il se trouve que je l'ai personnellement défendue.

Le sénateur Cools : Elle se trouve en bas de la page 44.

Le sénateur Day : Il s'agit de l'article 28 du projet de loi.

M. Baird : Je l'ai sous les yeux.

Le sénateur Cools : C'est l'article 28 du projet de loi qui deviendra l'article 81 de la Loi sur le Parlement du Canada.

M. Baird : Je vais vous expliquer pourquoi j'ai insisté pour que nous retenions cette disposition. En Ontario, le gouvernement néo-démocrate a proposé un régime d'éthique en 1993-1994, qui n'a d'ailleurs été proclamé qu'en 1995. Il a fait l'objet d'un véritable appui de la part de tous les partis. Après sa réélection en 1990, M. Rae avait voulu hausser les normes de conduite éthique. C'est alors qu'il a proposé un code visant à régir les conflits d'intérêt; il l'avait rédigé lui-même et il voulait que son propre gouvernement rende des comptes en conséquence. Eh bien, il s'est retrouvé dans la panade parce qu'il a eu problème sur problème. Il n'y a jamais eu autant de démissions de ministres en Ontario

obscure reasons. Therefore, all parties came forward with the legislation. It enshrined in law a conflict of interest code.

It is difficult to legislate ethics, but you can legislate conflict of interest, which is what we have done in the bill. When someone stands in judgment of the first minister, the cabinet and members, it is a pretty awesome responsibility. Members can solicit an opinion, both federally and provincially. We can say, "Listen, here is the situation; how should I act? Is it appropriate? Is it fair? Here is how I would like to deal with it." You want someone with training, background, experience, knowledge and expertise in that area, and I think that would strengthen the system.

Senator Cools: You could have said "with legal training," if necessary, which would cover a lot. You are very specific here.

Mr. Baird: It would cover a lot but not as much as we wanted to cover.

Senator Cools: Why would you want to put a judge in charge of members?

Mr. Baird: It would not be a judge but a former judge. I gave a speech this morning, and in the audience was Mr. Justice Coulter Osborne, who is the individual who holds this office in Ontario, with a significant amount of respect.

In my experience, I filed an ethics complaint against a minister when I was an opposition member, and it was thrown out. The minister resigned six months later over exactly the same issue, but it was thrown out. I was asked, "How do you respond to this?" I said, "I obviously disagree with it." However, at the end of the day, he is the one that the Ontario government asked to render an opinion. I disagreed with his decision, respectfully, but I accepted it. The issue died, and people moved on.

I hope that we have someone who has the experience that I think we have in the Canadian judiciary. The Canadian judiciary is well respected abroad. It is by and large well respected in this country.

You made a statement I found interesting. You talked about how Parliament has worked hard to remove judges from politics.

Senator Cools: From the chambers as well.

Mr. Baird: In some respects, certainly in my lifetime, Parliament has done exactly the opposite.

Senator Cools: The governments have done that. The governments brought them in, not Parliament. Governments have done that.

que dans les années Bob Rae, mais ce n'était pas à cause de problèmes de jugement. Le code comportait des dispositions particulièrement ésotériques. D'ailleurs, les ministres qui ont démissionné l'ont fait pour des raisons fort obscures. C'est pour cela que tous les partis ont été favorables à la loi d'encadrement d'un code sur les conflits d'intérêt.

Il est difficile de légiférer en matière d'éthique, mais on peut le faire en matière de conflits d'intérêt, ce que permet ce projet de loi. C'est une responsabilité écrasante que de désavouer le premier ministre, le Cabinet et le reste de la députation de son groupe. Les députés, au fédéral comme au provincial, peuvent demander une opinion. Ils peuvent dire « voilà quelle est la situation, devrais-je agir? Est-ce approprié que je le fasse? Est-ce juste? Voici comment j'aimerais m'y prendre. » Pour cela, il faut que votre interlocuteur ait une formation, un bagage, une expérience, une connaissance et une compétence dans ce domaine, ce qui permettrait, selon moi, de renforcer le système.

Le sénateur Cools : Vous avez parlé de quelqu'un ayant une « formation judiciaire » au besoin, ce qui est très précis. Vous êtes très précis ici.

M. Baird : C'est effectivement précis, mais pas autant que nous l'aurions souhaité.

Le sénateur Cools : Pourquoi voulez-vous placé les sénateurs et les députés sous la responsabilité d'un juge?

M. Baird : Ce ne serait pas un juge, mais un ex-juge. Dans l'auditoire devant lequel j'ai prononcé mon discours ce matin, il y avait le juge Coulter Osborne qui est commissaire à l'éthique en Ontario et qui jouit d'énormément de respect.

Il m'est personnellement arrivé de déposer une plainte en matière d'éthique contre un ministre quand j'étais député de l'opposition, et celle-ci a été écartée. Le ministre a démissionné six mois plus tard pour la même raison que celle énoncée dans ma plainte qui avait été rejetée. Quand on m'a demandé comment je réagissais à cela, j'ai répondu que je n'étais évidemment pas d'accord. En fin de compte, le gouvernement de l'Ontario a demandé un avis au commissaire à l'éthique. Je n'ai pas été d'accord avec la décision rendue, mais je l'ai acceptée respectueusement. Cette question a fini par ne plus faire l'actualité et nous sommes passés à autre chose.

J'espère que nous saurons trouver quelqu'un ayant une expérience typique de l'appareil judiciaire canadien. Notre magistrature canadienne est très respectée à l'étranger et elle est généralement très respectée au pays également.

Je trouve intéressante la déclaration que vous avez faite. Vous avez dit que le Parlement s'était efforcé d'écarter les juges de la politique.

Le sénateur Cools : Et du travail des Chambres également.

M. Baird : Eh bien, loin de moi l'idée de vous contredire, mais depuis que je suis en politique, j'ai l'impression que c'est le contraire qui s'est fait.

Le sénateur Cools : Ce sont les gouvernements qui ont agi ainsi. Les gouvernements ont ramené les juges, pas le Parlement. Ce sont les gouvernements qui l'ont fait.

Mr. Baird: With the Charter, we have invited the courts to consider political issues, and I do not think that is necessarily a bad thing.

Senator Cools: Governments all move on the initiative of the attorneys general. It is governments, not Parliaments.

Mr. Baird: It was passed by both Houses of Parliament here and by the provincial house in Ontario. I am a child of the Charter.

Senator Cools: We have many tribunals, for example, the National Parole Board, where they deal with judicial tasks, and their qualifications do not include that there be former judges of any court. It would be well served.

Mr. Baird: I do not want to equate adjudicating criminals getting out of jail with elected officials and parliamentarians.

Senator Cools: Parole is remission and clemency. It is different.

Senator Stratton: May I raise a point of order? If we continue in this fashion, we will be here for four hours. I raise the point that if you go on like this, you will be into four hours, allowing 20 to 25 minutes per questioner. I make the point.

The Chairman: I would like to move on to Senator Joyal.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Minister, I would like to come back to the matter of combining the positions of the Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner of the House of Commons.

As you know, both Houses have had the opportunity in the past year to try out a new system, and our House of course has been informed of the problems that the other place has had with its Ethics Commissioner. But as far as the Senate was concerned, the system worked in a relatively acceptable way.

In response to the question from one of my colleagues, to explain the combination of the two positions in the bill, you explained that Canadians wanted it, that they had voted for it. I have read the Conservative Party's program and there are actually some proposals to consolidate the status of the Ethics Commissioner of the House of Commons, but nowhere in the Conservative Party's program is there a suggestion that the two positions be combined.

How is it that, between the end of the election campaign and the six weeks spent drafting this bill, the government changed its mind and decided to flout the principles of the independence of the two Houses of Parliament when it comes to enforcing discipline or enforcing ethics within either of the two Houses?

Mr. Baird: If I gave you that impression, it was not intentional. You are right, of course, about the fact that not everything is contained in our Action plan or our bill, but our election

M. Baird : Avec la Charte, nous avons invité les tribunaux à se pencher sur des questions de nature politique et je ne crois pas que ce soit forcément quelque chose de mal.

Le sénateur Cools : Tous les gouvernements agissent à l'initiative du Procureur général. Ce sont les gouvernements, pas les parlements.

M. Baird : Ici, les deux Chambres du Parlement y ont adhéré et en Ontario, c'est l'assemblée législative qui l'a fait. Je suis un enfant de la Charte.

Le sénateur Cools : Nous comptons de nombreux tribunaux administratifs, comme la Commission nationale des libérations conditionnelles dont les membres assument des tâches judiciaires sans devoir forcément posséder les mêmes qualités que d'anciens juges. Cela fonctionnerait aussi.

M. Baird : Je ne veux pas mettre sur un même pied les criminels qu'on évalue pour déterminer s'ils peuvent être remis en liberté et les fonctionnaires ou les parlementaires.

Le sénateur Cools : La libération conditionnelle est synonyme de réduction de peine et de clémence. C'est différent.

Le sénateur Stratton : Puis-je faire un rappel au Règlement? Si nous continuons ainsi, nous serons encore là dans quatre heures. J'estime que si vous continuez ainsi, nous allons transformer les périodes de question de 20 à 25 minutes en périodes de quatre heures. Voilà ce que j'avais à dire.

Le président : Je donne la parole au sénateur Joyal.

[Français]

Le sénateur Joyal : Monsieur le ministre, je voudrais revenir sur la question de la fusion du conseiller sénatorial en éthique et du commissaire à l'éthique de la Chambre des communes.

Comme vous le savez, les deux Chambres ont eu l'occasion, depuis un an, d'expérimenter un nouveau système, et notre Chambre a, bien sûr, été informée des problèmes que l'autre Chambre a connus avec son commissaire à l'éthique. Mais en ce qui concernait le Sénat, le système a fonctionné de façon relativement acceptable.

Comme réponse à la question d'un de mes collègues, pour expliquer la fusion dans le projet de loi des deux positions, vous avez expliqué que les Canadiens le voulaient, qu'ils avaient voté, qu'ils le voulaient. J'ai lu le programme du Parti conservateur, il y avait effectivement des propositions pour raffermir le statut du commissaire à l'éthique à la Chambre des communes mais nulle part, dans le programme du Parti conservateur, ne faisait-on la suggestion de fusionner les deux positions.

Qu'est-ce qui a fait que, entre la fin de la campagne électorale et les six semaines qui ont présidé à la rédaction de ce projet de loi, le gouvernement a changé d'idée et a décidé de passer outre aux principes d'indépendance des deux Chambres du Parlement lorsqu'il s'agit d'appliquer la discipline ou d'appliquer l'éthique à l'intérieur de chacune des deux Chambres?

M. Baird : Si je vous ai donné cette impression, ce n'était pas mon intention. Vous avez raison bien sûr, quant au fait que tout n'est pas contenu concernant notre plan d'action ou notre projet

campaign in this area only accounted for four pages. We made a lot of decisions before introducing this bill in the House of Commons and the Senate.

[English]

From personal experience, I can tell you we had a difficult job recruiting someone to take on the role in Ontario. We were looking for someone with some specialized expertise. It was quite difficult. Important things are often difficult to accomplish. If we could find someone that had the skill set, the expertise and the confidence of both houses — the Senate and the House of Commons — we would be well served to establish a centre of expertise on these issues.

For example, two members of the cabinet are in the Senate today. They are in the executive branch. To have two ethics commissioners ruling one member seemed to be rather curious. You would have one ethics regime for some members of the executive branch, and another ethics commissioner for others. In terms of raising the bar on the person's qualifications, given the fact that they do not deal exclusively with the legislative branch but also with the executive branch, both for ministers and parliamentary secretaries, it seemed to make good sense. If you had a skilled individual who had the confidence of both Houses, you would be wise to establish that centre of expertise to ensure consistency as well.

Senator Joyal: How do you manage with the principles of parliamentary privilege that have been restated by the Canadian courts time and time again that each House should have the responsibility for policing its own members and that the Ethics Commissioner, an executive appointee, would not become an arm of the government in the independence principle of the Senate?

Mr. Baird: We do not want the Ethics Commissioner in any way, shape or form to be seen as an arm of the government. The office would lose its utility and the confidence not just of members but also of the public. We want an individual who is appointed and reports to Parliament, not to the executive branch. That point is terribly important.

We appointed Mr. Justice Coulter Osborne provincially. Finding someone to take on the job was a difficult task. As I said about things that are difficult, the task is important, and important things are often difficult to do. We could not get all three parties to agree. The government and official opposition, 91 per cent of the members of the house, agreed, and sometimes that happens.

However, there is a process for the consistent appointment of these officers. It has to be approved by both the House of Commons and the Senate, much as the Auditor General serves both Houses, and much as the Information Commissioner, the Privacy Commissioner and the Commissioner of Official

de loi, mais notre programme électoral en ce domaine fait seulement quatre pages. On a pris beaucoup de décision avant d'introduire le projet de loi à la Chambre des communes et au Sénat.

[Traduction]

J'ai constaté qu'il a été très difficile de trouver quelqu'un pour assumer ce rôle en Ontario. Nous cherchions une personne qui possédait une certaine compétence et il n'a pas été facile de la trouver. Les choses importantes sont souvent difficiles à réaliser. Si nous pouvions trouver quelqu'un qui possède les compétences recherchées, les connaissances voulues, et qui ait la confiance des deux Chambres — du Sénat et de la Chambre des communes — nous pourrions placer cette personne au centre d'un dispositif spécialisé dans l'analyse de ces questions.

Par exemple, il y a actuellement deux ministres qui siègent au Sénat, qui font donc partie de l'exécutif. Il peut paraître étrange que deux commissaires à l'éthique aient à s'occuper des parlementaires qui portent deux chapeaux, car on risque de se retrouver avec un régime d'éthique pour les membres de l'exécutif et un autre pour les parlementaires. J'estime, par ailleurs, qu'il est tout à fait logique que le commissaire unique qui va devoir s'occuper non seulement de la branche législative, mais également de la branche exécutive — c'est-à-dire des ministres et des secrétaires parlementaires — soit davantage qualifié. Il est sage de tout centraliser pour assurer une certaine cohérence d'action à condition de trouver la personne compétente ayant la confiance des deux Chambres.

Le sénateur Joyal : Qu'advient-il du principe des privilèges parlementaires sur lequel les tribunaux canadiens sont revenus à maintes et maintes reprises, rappelant que chaque Chambre doit avoir la responsabilité de discipliner ses membres et qu'un commissaire à l'éthique, nommé par l'exécutif, ne doit pas se poser en prolongement du gouvernement et s'ingérer dans le principe d'indépendance du Sénat?

M. Baird : Nous ne voulons surtout pas que le commissaire à l'éthique soit perçu comme le prolongement du gouvernement. Le commissariat perdrait de son utilité ainsi que la confiance non seulement des sénateurs et des députés, mais également de la population. Nous voulons que le commissaire fasse rapport au Parlement et non à l'exécutif. Ce détail est particulièrement important.

En Ontario, nous avons nommé le juge Coulter Osborne. Il a été difficile de trouver quelqu'un qui soit en mesure de faire ce travail. Comme je le disais, ce sont souvent les tâches les plus importantes qui sont les plus difficiles à réaliser. En Ontario, nous n'étions pas parvenus à obtenir l'assentiment des trois partis. Dans ce cas, le gouvernement et l'opposition officielle, c'est-à-dire 91 p. 100 des députés, se sont entendus, ce qui se produit parfois.

Il demeure qu'il existe une procédure cohérente pour nommer ces hauts fonctionnaires. Les nominations doivent être approuvées par la Chambre des communes et par le Sénat, tout comme dans le cas du Vérificateur général qui est au service des deux Chambres ainsi que du commissaire à l'information, du

Languages can support the work of committees in both Houses and members in both Houses. In my view, this is not different. I can appreciate there would be an honest difference of opinion.

Senator Joyal: As you will understand, there is something fundamentally different between all the officers you have mentioned by name, that is, the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, the Chief Electoral Officer, the Privacy Commissioner and Information Commissioner, et cetera, and the four other officers that the bill establishes. The Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner of the House of Commons both exercise the privileges of both Houses. They have the responsibility of maintaining the privileges of individual senators, so this is a specific role in the machinery of Parliament.

Inasmuch as you put that into legislation, you invite the courts to intervene into parliamentary activities, which is where the greatest question is about merging the two and legislating the conflict of interest code, as you have proposed for some of the public office holders. That is an important element in parliamentary operation.

Mr. Baird: Judicial involvement and oversight is not something new. I read something in the paper this morning that talked about one member of the House of Commons actually not being a member of the House of Commons for a few hours because he had to apply for a legal extension for being 15 minutes late on making an election filing.

In the past, I can think of one Member of Parliament who took his seat, even cast a vote in the House of Commons and was removed by a judge and replaced by another individual. That is not new.

Senator Joyal: We cannot, on the one hand, complain that the judges and the tribunals are too involved in government and parliamentary operations and, at the same time, create legislation whereby we open the door to more intervention by judges into the proceedings of Parliament. That is a fundamental constitutional issue, apart from the arguments that you have given us that it is difficult to recruit an able candidate to fill the position.

Parliamentary principles are at stake in this proposal, which are as important for the House of Commons as they are for the Senate. I have difficulty understanding the reasoning of the government with regard to those clauses of the bill. As I said, we have a system that was put in place in the last year, and no one has been able to show, as far as I can see, that the system did not function in a satisfactory manner in the Senate.

In the House of Commons, we know what happened. There was over-politicization of the system. You know the problem better than any of us around the table.

commissaire à la vie privée et du commissaire aux langues officielles qui peuvent apporter leur appui aux travaux des comités et aux membres des deux Chambres. Selon moi, ce ne sera pas différent. En revanche, je comprends que l'on puisse ne pas être d'accord.

Le sénateur Joyal : Vous devez comprendre qu'il y a quelque chose de fondamentalement différent entre les hauts fonctionnaires que vous avez mentionnés, c'est-à-dire la vérificateur général, le commissaire aux langues officielles, le directeur général des élections, le commissaire à la vie privée, le commissaire à l'information et les autres, et les quatre hauts fonctionnaires dont les postes sont créés par ce projet de loi. Le conseiller sénatorial en éthique et le commissaire à l'éthique de la Chambre des communes respectent les privilèges des deux Chambres. Ils sont investis de la responsabilité de maintenir les privilèges de chaque sénateur et député, de sorte qu'ils sont investis d'un rôle particulier au sein de l'appareil parlementaire.

Dans la mesure où vous inscrivez cela dans votre loi, vous invitez les tribunaux à intervenir dans les activités parlementaires et c'est cela qui fait le plus problème à propos de la fusion des deux commissaires et de la consignation dans la loi du code sur les conflits d'intérêt, comme vous l'avez proposé pour certains titulaires de charge publique. Il s'agit-là d'un important élément du fonctionnement du Parlement.

M. Baird : L'intervention du judiciaire et la surveillance n'ont rien de nouveau. J'ai lu un article dans le journal de ce matin où l'on disait qu'un député n'avait plus été considéré comme membre de la Chambre basse pendant quelques heures et qu'il avait dû demander que l'on reporte de 15 minutes le délai imposé au dépôt des candidatures à l'élection.

Je me souviens qu'un député ayant été élu et ayant même voté en Chambre a été évincé par un juge et remplacé par quelqu'un d'autre. Cela n'a rien de nouveau.

Le sénateur Joyal : On ne peut pas, d'un côté, se plaindre du fait que les juges et les tribunaux interviennent trop dans les affaires gouvernementales et parlementaires et, d'un autre, adopter une loi ouvrant davantage la porte aux interventions des juges dans le fonctionnement du Parlement. C'est là une question constitutionnelle fondamentale, outre ce que vous nous avez dit à propos de la difficulté de recruter un candidat compétent pour ce poste.

Les principes parlementaires sont compromis par cette proposition, principes qui sont tout aussi importants pour la Chambre des communes que pour le Sénat. J'ai du mal à suivre le raisonnement du gouvernement en ce qui concerne ces articles du projet de loi. Comme je le disais, nous avons mis un système en place l'année dernière et, d'après ce que je constate, personne n'est parvenu à prouver que ce système ne donne pas satisfaction au Sénat.

Nous savons ce qui est arrivé à la Chambre des communes : une politisation excessive du système. D'ailleurs, vous connaissez mieux ce problème que n'importe qui d'autre ici.

We have reservations when the proposal in front of us is to drag the Senate into the same regime as the House of Commons, given the experience in the last year of the Ethics Commissioner in the other place. No one has proven to us that there will be an additional benefit of merging the two and putting all that into a statute whereby the judges will be invited to intervene in the business of Parliament.

Mr. Minister, you are nodding, but the minutes of the committee do not register that.

Mr. Baird: I am not the first individual, minister, actor in the executive branch or parliamentarian, for that matter, to propose or talk about the idea of a merged office. That proposal has been talked about in recent years by members of other political parties.

I should point out though — this is an important distinction — that with respect to the proposed conflict of interest act, I talk about codifying it rather than having the head of government write it. The conflict of interest act covers only the executive actors in government, namely, ministers and parliamentary secretaries, so it would cover only the two senators who serve in the executive branch. We do not touch the Senate code or the members of Parliament code. That distinction is important. I am sure you are aware of that, but I wanted to underline for members of the committee and others who may be watching or reading this later that we did not touch the non-executive branch part.

Senator Joyal: I have to point out that in the companion document to the original proposal, the government considered legislating or putting into statute the conflict of interest code that was part of the further intention down the line. That is what I read in the text.

Mr. Baird: I will confirm that at no time has that been considered. I think the Prime Minister might have invited both Houses to look at their codes. However, there is no second shoe to drop, so to speak, beyond suggesting that both Houses wanted to consider changes to their own codes, as you do from time to time on most important issues. They are free to do so. There is no plan to do anything in that regard.

Senator Joyal: If I can move to another topic, your predecessor as President of the Treasury Board announced in the short period of his tenure a large number of controls, new regulations and financial oversight over the administration. I wonder if all those announcements have already been implemented. I doubt it because they were so overwhelming. It takes the administration a reasonable period of time to digest change.

You now come with another stack of important and fundamental changes to the system. How can we be assured that the system will not be so overwhelmed with additional controls, rules, oversights, new tribunals, commissioners to public

Il est normal que nous ayons des réserves face à cette proposition qui consiste à appliquer au Sénat le même régime que celui qui est en vigueur à la Chambre des communes, étant donné ce qui s'est produit au cours de la dernière année avec le commissaire à l'éthique de l'autre Chambre. Personne ne nous a prouvé qu'il y aurait plus d'avantages à fusionner les deux postes et à les traiter dans une seule et même loi qui favoriserait en outre l'intervention des juges dans les affaires du Parlement.

Je vous vois opiner, monsieur le ministre, mais les retranscriptions du comité ne permettent pas de consigner les mouvements de tête.

M. Baird : Je ne suis tout de même pas le premier ministre, membre de l'exécutif ou parlementaire à avancer l'idée d'un commissariat commun aux deux Chambres. Des membres d'autres partis politiques ont parlé de cette proposition ces dernières années.

Je dois cependant dire — et la distinction est importante — que dans le projet de loi sur les conflits d'intérêt, il est proposé de renvoyer au code plutôt que d'en imposer un nouveau qui serait rédigé par le chef du gouvernement. La Loi sur les conflits d'intérêts ne vise que les membres de l'exécutif, c'est-à-dire les ministres et les secrétaires parlementaires et elle ne concerne donc pas les deux sénateurs qui siègent à l'exécutif. Nous ne touchons pas au code du Sénat ni au code régissant les membres du Parlement. Cette distinction est importante. Je suis sûr que vous n'y êtes pas passé à côté, mais je tenais à la souligner à l'intention des membres du comité et d'autres qui nous regardent peut-être ou qui liront les retranscriptions plus tard, parce que je voulais rappeler que nous ne touchons à rien de ce qui n'est pas en rapport avec l'exécutif.

Le sénateur Joyal : Je dois souligner que, dans le document d'accompagnement de la première version du projet de loi, il est dit que le gouvernement envisage, à un moment donné, de consigner dans une loi le code sur les conflits d'intérêt. C'est ce que j'ai lu dans ce texte.

M. Baird : Je vous confirme que nous n'avons jamais envisagé cela. Je crois que le premier ministre a peut-être invité les deux Chambres à réexaminer leur code respectif, mais nous ne faisons rien d'autre que de suggérer aux deux Chambres d'envisager de modifier ces codes, comme cela se fait de temps en temps à la faveur de questions importantes. Elles ont la liberté de le faire. Nous n'envisageons pas de faire quoi que ce soit sur ce plan.

Le sénateur Joyal : Passons à autre chose. Dans peu de temps qu'a duré son mandat, votre prédécesseur à la présidence du Conseil du Trésor avait annoncé la mise en œuvre d'un grand nombre de contrôles, de règlements et de mesures de surveillance financière. Je me demandais si ces annonces ont été suivies d'effets. J'en doute, parce qu'elles représentaient une tâche énorme. Il faut toujours un temps raisonnable à toute administration pour digérer les changements qu'on veut lui imposer.

Voilà que vous vous présentez avec une nouvelle pile de changements importants et fondamentaux. Quelle garantie peut-on avoir que le système ne sera pas submergé par ces contrôles, ces règles, ces méthodes de surveillance, ces nouveaux

integrity, et cetera, that in fact we will change the system in a way that it will not be as creative or efficient as one would expect. I wonder if we have not bought into an overstatement of rules to control everybody and your shade in the back. You know very well that the Public Service Commission of Canada will face a major problem of recruiting new public servants in the years to come. If the perception and reality of government is that when you enter the public service you enter Big Brother, I wonder if you will be able to manage the public service in the way you think.

The government must address this important issue and we must address it when we legislate in such detail the system we want to put into place through this legislation. If you raise that issue, you are accused of not having accountability and transparency. The reality is the system can take only so much before being damaged and before inciting new recruits to take their chances in the private sector.

Has the government considered that aspect in its evaluation or in its haste to draft a bill that was meant to reassure everyone that the Public Service of Canada was lean, clean, trustworthy and entering a new era? We like to put those kinds of labels on the initiatives of government.

Mr. Baird: Those are wise words. I completely agree with everything you said.

With regard to my predecessor, I think with the best of intentions there had been significant problems with respect to the misuse and abuse of taxpayers' funds. If I was in his position, I probably would have done the same thing.

I came forward with a significant number of new rules and regulations to say if these 20 rules would not accomplish this, maybe these 50 will. I think the previous government had the best of intentions. I have never doubted that.

Unfortunately, his predecessor had done the same things involving a number of successive Auditor General's reports, and the rules began to mount up. You have summarized the problem better than I could have.

We want to be mindful that we do not stifle innovation within government and within the public service. We do not want to become risk averse in government as a whole. As long as human beings are involved, mistakes will be made. I think you are judged on how you deal with those mistakes perhaps just as much as what the mistakes were to begin with.

I was concerned about doing this in tandem with the federal accountability act and the action plan because I did not want to send mixed messages that while we are putting one foot on the gas, the other foot was on the brakes. We would be seen as not championing accountability.

tribunaux, ces commissaires à l'intégrité publique et autres, au point que le changement ne sera peut-être pas aussi efficace ou créatif qu'on pourrait le souhaiter. Je me demande si nous n'avons pas envisagé d'adopter trop de règles visant à contrôler tout et tout le monde. Vous n'êtes pas sans ignorer que la Commission de la fonction publique du Canada va être confrontée à de graves difficultés de recrutement des fonctionnaires dans les années à venir. Si les gens ont l'impression qu'intégrer la fonction publique revient à pénétrer dans l'ancre de Big Brother, je me demande dans quelle mesure vous parviendrez à administrer la fonction publique de la façon dont vous l'envisagez.

Le gouvernement doit s'attaquer à ce grave problème et nous devons le régler, surtout quand on envisage de légiférer le système avec un tel degré de détails, comme c'est ici le cas. Quand on soulève la question, on se fait accuser d'irresponsabilité ou de manque de transparence. En réalité, on ne peut négliger le système que jusqu'à un certain point avant qu'il ne soit endommagé et que les recrues potentielles ne décident de courir leur chance dans le secteur privé.

Le gouvernement a-t-il songé à cela dans son évaluation de la situation, malgré sa précipitation à rédiger un projet de loi destiné à rassurer tout le monde sur le fait qu'on dégraisse la fonction publique du Canada, que celle-ci est sans tâche, qu'elle est digne de confiance et qu'elle entre dans une nouvelle ère? On aime toujours apposer ces qualificatifs aux initiatives du gouvernement.

M. Baird : Voilà de sages paroles. Je suis entièrement d'accord avec tout ce que vous venez de dire.

S'agissant de mon prédécesseur, je pense que, malgré toutes ses bonnes intentions, il s'est heurté à un grand nombre de problèmes occasionnés par le détournement ou la mauvaise utilisation de l'argent des contribuables. Si j'avais été dans ses chaussures, j'aurais sans doute fait la même chose que lui.

J'aurais proposé un grand nombre de règles et de règlements en me disant que, si 20 ne faisaient pas l'affaire, peut-être que 50 y parviendraient. Je crois que le gouvernement précédent était animé des meilleures intentions du monde et je n'en ai jamais douté.

Malheureusement, son prédécesseur avait fait la même chose après différents rapports du Bureau du vérificateur général, et les règles ont commencé à s'accumuler. Vous avez mieux résumé le problème que j'aurais pu le faire moi-même.

Nous devons veiller à ne pas étouffer l'innovation au gouvernement et à la fonction publique. Nous ne voulons pas créer une culture de la peur du risque au gouvernement en général. Tant qu'il y aura des Hommes, il y aura des erreurs humaines. J'estime qu'on est jugé sur la façon dont on s'attaque aux erreurs commises peut-être tout autant que sur les causes des erreurs.

J'hésitais à mener cela de front avec la Loi fédérale sur l'imputabilité et le Plan d'action, parce que je ne voulais pas donner l'impression d'accélérer avec le pied droit tout en freinant du gauche. Je craignais que nous ne soyons pas perçus comme les champions de la responsabilisation.

The Auditor General told me a story about a grant recipient who received \$5,000. It was for a non-profit group. A 75-page contribution agreement was drawn up. Is there any charity or non-profit group anywhere in the country who would have the skills or expertise to determine that? I do not know. If you tell me about any public servant who can oversee properly 75 pages of rules and regulations, it is not going to happen.

Justice Gomery also told me he thought those rules and regulations were overkill. He commented on it in his second report and certainly told me in a meeting I had with him. The regulations were brought in just before the report came out. If I was the President of the Treasury Board at that time and knew the report was coming out, I would have wanted to get ahead of it as a smart political thing to do.

We have done a number of things. First, about two or three weeks ago I appointed a blue ribbon panel composed of Frances Lankin, President of the United Way of Greater Toronto; the former Chair of the Management Board of Ontario, a New Democratic cabinet minister; someone who worked as a public servant union negotiator and is a public servant herself; Ian Clark, a former Secretary of the Treasury Board, a well-respected public servant; and Marc Tellier from the private sector. This panel will work together with officials and bring forward to the government policies and processes to reduce that web of rules.

We also have three reviews ongoing to provide balance between oversight and efficiency. The goal of the Treasury Board policy suite review is to reduce the rules by 50 per cent and to have clear and specific expectations that can be followed.

In drafting Bill C-2, we did not want to impose a significant amount of new rules. We tried to clarify that deputy ministers are accountable to parliamentary committees for the powers they hold. We confirmed the internal audit policy. I think we are very cognizant of that.

We are creating many new offices. The Registrar of Lobbyists has become the Commissioner of Lobbyists. We have created greater independence so we do not establish a new office. We are mindful of that.

I have not thought about recruiting new people. We want to keep the existing ones. It is ridiculous for public servants to spend a thousand dollars to ensure we do not lose a dollar.

The legislation must be fair for ministers, Parliament, the public and the media to understand that there will be mistakes. You and I will make mistakes, as will public servants.

La vérificatrice générale m'a raconté le cas du bénéficiaire d'une subvention de 5 000 \$. Il s'agissait d'un groupe sans but lucratif. Pour cela, il avait fallu concocter une entente de contribution de 75 pages. Imaginez-vous une seule œuvre de bienfaisance ou un groupe sans but lucratif, au Canada, disposant des compétences ou des connaissances nécessaires pour cela? Je ne sais pas. Par ailleurs, je ne pense pas qu'un seul fonctionnaire puisse correctement surveiller l'exécution d'un document de 75 pages énonçant des règles et des règlements.

Le juge Gomery m'a également déclaré que, selon lui, toutes ces règles et tous ces règlements sont excessifs. Il en a parlé dans son second rapport et il me l'a d'ailleurs dit lors d'une rencontre que j'ai eue avec lui. Tous les règlements avaient été proposés juste avant la publication de son rapport. Si j'avais été président du Conseil du Trésor à l'époque, sachant que ce rapport allait sortir, j'aurais voulu prendre les devants. Politiquement, c'est ce qu'il fallait faire.

Nous avons accompli un certain nombre de choses. Tout d'abord, il y a deux ou trois semaines environ, j'ai nommé un comité d'experts composé de Frances Lankin, président de la Campagne Centraide pour le grand Toronto, de l'ancien président du Conseil de gestion de l'Ontario et ancien ministre néo-démocrate, d'une fonctionnaire qui a été négociatrice dans un syndicat de la fonction publique, de Ian Clark, ancien secrétaire du Conseil du Trésor et fonctionnaire très respecté, et de Marc Tellier, du secteur privé. Ce groupe collaborera avec les fonctionnaires pour proposer un ensemble de politiques et de processus destinés à réduire tout cet écheveau de règles et de règlements.

De plus, nous sommes en train de réaliser trois revues de programmes dans le but de parvenir à un équilibre entre surveillance et efficacité. L'examen de l'ensemble des politiques du Conseil du Trésor a pour objet de réduire de moitié le nombre de règles et de préciser très clairement ce que l'on attend des gens.

Nous n'avons pas voulu, à la faveur du projet de loi C-2, imposer un grand nombre de nouvelles règles. Nous avons essayé de préciser que les sous-ministres doivent rendre des comptes aux comités parlementaires pour les pouvoirs dont ils sont investis. Nous avons confirmé la politique de vérification interne. Je crois que nous sommes tous conscients de cela.

Nous avons créé un certain nombre de nouvelles fonctions. Le directeur des lobbyistes s'est transformé en commissaire des lobbyistes. Comme nous lui donnons plus d'indépendance, nous n'avons pas eu besoin de créer un nouveau commissariat. Nous en sommes conscients.

Je n'ai jamais envisagé de recruter de nouvelles personnes, puisque nous voulons garder celles qui sont en place. Il est ridicule que des fonctionnaires dépensent un millier de dollars pour s'assurer que nous ne perdons pas un simple sou.

La loi doit être équitable pour les ministres, pour le Parlement, pour la population et pour les médias; tout le monde devant être conscient qu'il y aura des erreurs. Vous et moi allons en faire, comme les fonctionnaires.

Senator Joyal: Did you put a price tag on implementing Bill C-2 as it stands now?

Mr. Baird: The cost was released as part of the budget: \$57 million. I am hoping the bill will save us money.

Senator Hays: I found your exchange with Senator Joyal fascinating.

My bias going into this process from what I know of the bill is that the weight of rules and additional requirements imposed upon public servants and others will be oppressive. However, we are at the beginning of the process. Things will unfold and I will see whether that is borne out.

That issue is not what I wanted to ask about, although you might want to comment further. I think your response to Senator Joyal is a positive one that you sense that may be the case. Review and work is being done to see whether that is true. That will come out in the committee's work.

My question arose before the bill was dealt with in the House and it remains there. It relates to Part IV of the bill dealing with the mandate, the powers of the commissioner and the role of the Prime Minister vis-à-vis the conflict of interest and ethics commissioner.

The way in which a matter comes before the commissioner is dealt with in clause 44 if it is a request by a parliamentarian, and in clause 45 if it is an examination upon his or her own initiative. Further, as outlined in clause 43, the matter can come before the commissioner via the Prime Minister. The result is different depending on how the matter comes before the commissioner.

In particular, if the matter is upon the request of a parliamentarian or on the commissioner's own initiative, the bill, in clause 47, provides that the result will become public. It specifically states:

A conclusion by the Commissioner set out in a report under section 44 or 45 that a public office holder or former public office holder has or has not contravened this Act may not be altered by anyone but is not determinative of the measures to be taken as a result of the report.

I have the wrong clause. I should be quoting from the subclauses of 44 and 45 themselves. I will come to that in a moment.

Hopefully it is enough to say that under clause 44(8) and 45(4) the results of the report will be made available to the public. However, under clause 43 where the investigation is initiated by the Prime Minister, they will not be made public.

Can you provide an explanation of how these clauses are intended to work and why that is the case?

Le sénateur Joyal : Avez-vous chiffré la mise en œuvre du projet de loi C-2 en l'état?

M. Baird : Le coût a été annoncé dans le budget : 57 millions de dollars. J'espère que ce projet de loi nous permettra d'économiser ailleurs.

Le sénateur Hays : J'ai trouvé vos échanges avec le sénateur Joyal absolument fascinants.

Sachant ce que je sais de ce projet de loi, j'ai tendance à penser qu'un poids énorme de règles et de nouvelles exigences pèsera sur les fonctionnaires et sur les autres. Quoi qu'il en soit, vous n'en êtes qu'au début du processus. Les choses vont se redresser au fur et à mesure et je verrai si cela se confirme ou pas.

Toutefois, ce n'est pas ce dont je voulais vous parler, mais vous voudrez peut-être y réagir tout à l'heure. Je juge positive la réponse que vous avez donnée au sénateur Joyal, parce que vous avez laissé entendre que tel pourrait être le cas. Vous êtes en train d'effectuer un examen pour voir si telle n'est pas la situation, mais nous aurons à y revenir en comité.

La question que je vais vous poser, je me la suis posé avant même que ce projet de loi ne soit déposé à la Chambre. Elle concerne la partie IV du projet de loi qui traite du mandat, des pouvoirs du commissaire et du rôle du Premier ministre vis-à-vis du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

En vertu de l'article 44, le commissaire peut étudier toute question dont il est saisi par un parlementaire et, à l'article 45, il est dit qu'il peut étudier une question de son propre chef. De plus, il est indiqué à l'article 43 que le premier ministre peut renvoyer une question au commissaire. Les résultats sont différents selon la façon dont le commissaire est saisi du dossier.

En particulier, si une question est portée à son attention par un parlementaire ou qu'il décide d'agir de son propre chef, l'article 47 du projet de loi stipule que les résultats de son enquête doivent être rendus publics. Voici comment se lit cet article :

Est inattaquable la conclusion tirée par le commissaire, dans le rapport prévu aux articles 44 ou 45, sur la question de savoir si le titulaire ou l'ex-titulaire de charge publique a contrevenu ou non à la présente loi. Elle n'est toutefois pas décisive lorsqu'il s'agit de déterminer les mesures à prendre pour donner suite au rapport.

Je suis en train de lire le mauvais article. J'aurais dû vous lire des paragraphes des articles 44 et 45. J'y reviendrai dans un instant.

De toute façon, il suffit de dire qu'en vertu des paragraphes 44(8) et 45(4), les résultats doivent être rendus publics. Cependant, d'après l'article 43 — soit quand l'enquête est déclenchée par le premier ministre — les résultats n'ont pas à être rendus publics.

Pouvez-vous nous expliquer comment vont fonctionner ces articles et pourquoi nous trouvons dans ce cas de figure?

Mr. Baird: In Ontario, they have legislated a conflict of interest code under which members can ask for an opinion and others can make a formal complaint against an individual. It encourages self-examination of behaviour. That code is a good precursor.

Mr. Wild: Clauses 44 and 45 are just that, complaint mechanisms. Clause 43 not only to provide confidential advice to the Prime Minister. Subclause (b) is to provide confidential advice to any public officeholder. The people who are subject to the conflict of interest act can seek confidential advice from the commissioner on how they should arrange their affairs or whether they have a potential conflict before they find themselves in a conflict situation. The idea of clause 43 is to provide confidential advice to the public officeholder as well as to the person responsible for the appointment of those public officeholders, that is, the Prime Minister.

That clause is distinct in the nature of what that is about, which is confidential advice compared to clauses 44 and 45, under which complaints are brought forward or self-initiated where the commissioner believes there is a contravention.

Senator Hays: Clause 43 does not envisage a matter being brought to the commissioner's attention in a complaint but, rather, only a matter that is brought to the commissioner's attention to seek advice about whether the matter will cause problems under the code?

Mr. Wild: Clause 43(a) contemplates the Prime Minister approaching the commissioner for confidential advice with respect to the application of the act. The Prime Minister could say, "Commissioner, I believe that a minister is in contravention. I would like your advice on that." The result of that advice may be the Prime Minister suggesting the minister should resign or recuse themselves from certain conversations in cabinet.

The advice the Prime Minister seeks could have a real-life situation where an actual contravention is occurring, but the section has a different dynamic than the complaint mechanism, that is, someone coming forward and saying, "I have evidence to suggest that this person is in contravention," and then the commissioner triggers his inquiry. The clause is very much about the Prime Minister, who is the boss, having to obtain advice on how the Prime Minister should organize the cabinet and affairs with respect to the ministry.

Senator Hays: Under clause 47, results of the work by the commissioner and the commissioner's report are not made public. I can understand that if the matter is a prospective one in terms of the Prime Minister saying to ministers, "You should seek the advice of the commissioner on how to arrange your affairs so as not to be in breach of the code." However, I take from your answer that the clause also could operate in a situation where the Prime Minister has information or reason to believe that one of the public officeholders may have done something in breach of the code. I do not understand why that information would not be

M. Baird : En vertu du code sur les conflits d'intérêts que l'Ontario a inscrit dans la loi, les députés peuvent demander un avis ou formuler des plaintes officielles contre une personne. Le code est une invitation faite à chacun d'examiner son propre comportement. Ce code est un bon précurseur.

Me Wild : Les articles 44 et 45 correspondent à cela, puisqu'il s'agit de mécanismes de plainte. L'article 43 prévoit que le commissaire communique des avis mais pas uniquement au Premier ministre, puisque, selon le paragraphe b), il peut aussi en donner aux titulaires d'une charge publique. Les personnes visées par la Loi sur les conflits d'intérêts peuvent demander des avis confidentiels au commissaire sur la façon d'organiser leurs affaires en cas de conflit potentiel, avant qu'elles ne se retrouvent en véritable situation de conflit. À l'article 43, il est question de fournir des avis confidentiels aux titulaires d'une charge publique et à celui qui les nomme, soit le premier ministre.

Cet article est foncièrement différent de ce dont il est question aux articles 44 et 45, parce qu'il s'agit d'avis donnés à titre confidentiel, que le commissaire soit saisi d'une demande ou qu'il agisse de son propre chef quand il estime qu'il y a contravention à la loi.

Le sénateur Hays : L'article 43 ne prévoit pas que le commissaire soit saisi d'un dossier par le biais d'une plainte, mais plutôt que l'affaire soit portée à son attention afin de lui demander un avis quant aux répercussions possibles de la situation en vertu du code.

Me Wild : Selon le paragraphe 43a), le premier ministre peut demander un avis confidentiel au commissaire relativement à l'application de la loi. Il pourrait dire « monsieur le commissaire, je crois qu'un de mes ministres est en contravention et j'aimerais obtenir votre avis sur cette question ». Après avoir reçu l'avis demandé, le premier ministre peut suggérer au ministre de démissionner ou de s'abstenir de participer à certaines conversations au Cabinet.

L'avis demandé par le premier ministre pourrait concerner une situation réelle, c'est-à-dire un cas d'infraction établi, mais le mécanisme en question est différent de celui qui intervient en cas de plainte, advenant que quelqu'un, par exemple, dise « j'ai de bonnes raisons de croire qu'un tel ou une telle est en contravention de la loi », plainte sur laquelle le commissaire s'appuie pour entamer une enquête. Cet article-ci concerne vraiment le premier ministre, soit le patron qui demande un avis sur la façon dont il doit organiser son cabinet ainsi que les affaires concernant le ministère en question.

Le sénateur Hays : Selon l'article 47, les résultats des enquêtes du commissaire et ses rapports ne sont pas rendus publics. Je comprends cela pour les situations potentielles, quand le premier ministre dit à ses ministres « vous devriez demander l'avis du commissaire sur la façon d'organiser vos affaires afin de ne pas enfreindre le code ». Toutefois, je retiens de votre réponse que cet article pourrait également s'appliquer dans les situations où le premier ministre a été informé ou a lieu de croire qu'un titulaire de charge publique a agi en contravention du code. Je ne comprends donc pas pourquoi les résultats de l'enquête ne

made public. It is no different from the Prime Minister initiating an investigation than it would be for a parliamentarian or the commissioner on his own.

Mr. Wild: Under the scenario you are painting, it is up to the commissioner. As long as the commissioner has reasonable grounds to believe there is a contravention, the commissioner can self-initiate the examination.

Senator Hays: In that case, would the results be made public?

Mr. Wild: Yes: To clarify, because you were referring to clause 47, that clause says that the final conclusion under clause 44 or clause 45 is not to be altered by anyone. It is not speaking to the public nature of it.

Mr. Baird: At the provincial level in Ontario we did not have the capacity to self-initiate. The commissioner can self-initiate anything that the commissioner finds must be public.

I won an \$1,800 watch, and that was mentioned in a magazine. Before I even knew that I had won the watch, the commissioner's office called and said, "You're not taking that watch, are you?" It shows you that in one respect, at least administratively, the capacity to self-initiate had a tangible benefit. I did not seek a confidential ruling on whether I could accept the watch and give it to charity, which I did.

Senator Hays: That was good of you, minister. We will not ask the charity.

Mr. Baird: It was the Queensway-Carleton Hospital.

Senator Hays: Am I right that there is a different treatment in terms of publication in the event the commissioner turns up a problem that is initiated by the Prime Minister under clause 43(a), than there would be under other investigations initiated by a parliamentarian or the commissioner on the commissioner's own initiative?

Mr. Wild: Again, treatment depends on the nature of the interaction occurring. If the relationship is one strictly of the commissioner providing confidential advice and there is no investigation, then there is no requirement that that advice be provided publicly. It is meant to be confidential.

If, as a result of that confidential conversation, the commissioner has reason to believe — because there is no restriction on the basis on which the commissioner can come to this reason to believe — that a public officer-holder is in contravention and the commissioner wants to initiate an examination, that is certainly possible under clause 45, and the results of that examination would be public.

Mr. Baird: I regularly seek counsel and advice from the Office of the Ethics Commissioner. I think that is important. It indicates that one takes the code seriously.

devraient pas être rendus publics. Il n'y a pas de différence entre le cas où le premier ministre réclame une enquête à propos d'un parlementaire et celui où le commissaire déclenche une telle enquête de son propre chef.

Me Wild : Dans le scénario que vous avez décrit, ce serait au commissaire de décider. Dans la mesure où il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a infraction au code, il peut déclencher une enquête de son propre chef.

Le sénateur Hays : Dans ce cas, est-ce que les résultats seraient publiés?

Me Wild : Oui, parce que vous citez ici l'article 47 qui précise que toute conclusion tirée par le commissaire dans le rapport prévu à l'article 44 ou 45 est inattaquable. Il n'est pas ici question de rendre le rapport public.

M. Baird : En Ontario, le commissaire à l'éthique n'a pas la capacité d'entreprendre une enquête de son propre chef, contrairement au commissaire fédéral qui peut le faire dès qu'il juge qu'une affaire doit être rendue publique.

Un jour, j'ai gagné une montre de 1 800 \$ qui avait été annoncée dans un magazine. Avant même que je ne sois mis au courant que j'avais remporté ce prix, le bureau du commissaire m'a appelé en me disant « vous n'allez pas l'accepter, n'est-ce pas? ». Cela prouve que, du point de vue administratif du moins, la capacité que l'on donne au commissaire d'entreprendre une enquête de son propre chef comporte des avantages palpables. Je n'avais pas demandé d'avis confidentiel à ce sujet, pour savoir si je pouvais accepter la montre et la donner ensuite à une œuvre de bienfaisance, ce que j'ai fait finalement.

Le sénateur Hays : C'est très bien de votre part, monsieur le ministre. Nous ne vous demanderons pas de quelle œuvre de bienfaisance il s'agit.

M. Baird : Il s'agit de l'Hôpital Queensway-Carleton.

Le sénateur Hays : Ai-je raison de croire que, s'agissant de la publication du rapport d'enquête, le traitement est différent selon que le commissaire constate un problème à l'invitation du premier ministre en vertu du paragraphe 43a), que l'enquête est réclamée par un parlementaire ou qu'elle est déclenchée à l'initiative du commissaire.

Me Wild : Encore une fois, le traitement dépend de la nature de l'intervention au départ. Si le commissaire est strictement appelé à transmettre un avis confidentiel et qu'il n'y a pas d'enquête, il n'est pas nécessaire que l'avis soit rendu public. Il est destiné à être confidentiel.

Si, après cette conversation confidentielle, le commissaire a des raisons de croire — parce qu'il n'y a pas de restriction quant à ce qu'il peut estimer — qu'un titulaire de charge publique est en infraction et qu'il veut entreprendre une enquête à ce sujet, il peut le faire en vertu de l'article 45 et les résultats de son enquête sont alors rendus publics.

M. Baird : Je demande régulièrement conseil et avis au Bureau du commissaire à l'éthique. Je juge que c'est important et cela prouve que l'on prend le code au sérieux.

Senator Hays: I understand that. The issue is where the Prime Minister thinks it necessary to remind a minister or a public officeholder, and how that plays out.

Clause 47 has to do with alteration of the commissioner's report. If I read it properly, it may not be altered by anyone, but the clause refers only to clauses 44 and 45, not to clause 43. In the example of advice, I understand that. However, in the example where the Prime Minister, under clause 43, has sought the commissioner's confidential advice because of a concern over a public office-holder being in breach of the code, then I am not sure why that situation would not be protected in terms of no alteration in the same way that clause 44 and 45 are.

Mr. Wild: Under clause 43 it is still advice. Regardless of the circumstances under which the Prime Minister seeks the advice, it is still advice that the Prime Minister seeks about how to handle the matter. If the end result is that the Prime Minister ignores the advice and the public office-holder in question is now in contravention of the act, the commissioner could decide to self-initiate the investigation, or someone else could bring the complaint to the commissioner once they noticed that contravention.

Under either scenario you are into the investigation phase, and that is what clause 47 deals with, again because a distinction is drawn in the act between the nature of advice and the type of relationship one expects when one seeks confidential advice from a conflict of interest commissioner versus the investigative role of the commission.

Senator Hays: However, it is possible that the matter would originate under clause 43 and remain under clause 43 and mischief would be found rather than the commissioner taking the second step and saying, "I have notice of this because of clause 43, but now I'll put it under clause 45." Do you understand my question?

Mr. Baird: If mischief is found, it will be in the ability to self-initiate. A complaint will initiate itself with due haste. If you look at my example of the watch, let alone if they received a request, they could quickly identify that there was the justification.

Senator Andreychuk: I thought we would all have equal chance to ask questions. It is difficult to come at the end of the list. For the record, and my own assurance, did you seek and file a certificate indicating to cabinet that this act complied with the Charter of Rights and Freedoms? We ask that traditional question in this committee.

Mr. Baird: The Attorney General filed the certificate. Those are in the eye of the beholder, obviously.

Senator Andreychuk: Has your new government changed the process, or is it the same?

Mr. Baird: To my knowledge, it is the same.

Le sénateur Hays : Je comprends bien. La question que je pose concerne la situation où le premier ministre juge nécessaire de rappeler à un ministre ou à un titulaire de charge publique qu'il peut y avoir un problème et de lui indiquer comment il doit agir.

L'article 47 stipule que le rapport du commissaire est inattaquable. Si je comprends bien, ce rapport ne peut être modifié par personne, mais l'article en question ne renvoie qu'aux articles 44 et 45 pas à l'article 43. Je comprends tout cela dans le cas des avis donnés par le commissaire. Toutefois, dans la situation où c'est le premier ministre qui réclame un avis confidentiel au commissaire en vertu de l'article 43, parce qu'il a des raisons de croire qu'un titulaire de charge publique a contrevenu au code, je ne vois pas exactement pourquoi ce cas de figure ne serait pas protégé de la même façon qu'aux articles 44 et 45.

Me Wild : Dans le cas de l'article 43, il est encore question d'un avis. Peu importe les circonstances dans lesquelles le premier ministre le demande, c'est bien ce dont il s'agit, soit d'une simple consultation sur la façon de régler l'affaire. Si, en fin de compte, le premier ministre décide de faire fi de l'avis qui lui est donné et que le titulaire de la charge publique se trouve en contravention de la loi, le commissaire peut alors décider d'entreprendre une enquête de son propre chef, même si personne ne lui adresse de plainte après avoir pris connaissance de la faute.

Dans ces deux situations, il est question de faire enquête aux termes de l'article 47, parce que la loi fait la différence entre un avis confidentiel demandé au commissaire aux conflits d'intérêts et le rôle d'enquête qui est confié au commissariat.

Le sénateur Hays : Toutefois, un problème pourrait survenir et être traité en vertu de l'article 43, et le commissaire pourrait conclure à un méfait plutôt que de dire « je vous avise de ceci ou de cela en vertu de l'article 43, mais je vais maintenant prendre la chose en délibéré aux termes de l'article 45 ». Comprenez-vous ma question?

M. Baird : Si le commissaire conclut au méfait, il a la possibilité d'entreprendre une enquête de son propre chef. Une plainte pourrait également déclencher une enquête sur-le-champ. Revenons sur l'exemple de la montre, même si le commissaire n'est pas saisi d'une demande, il peut rapidement se rendre compte qu'une intervention est justifiée.

Le sénateur Andreychuk : Je pensais que nous aurions tous la possibilité de poser des questions. Il est difficile d'intervenir à la fin de la liste. Pour mémoire, et histoire de me rassurer, avez-vous déposé un certificat attestant que cette loi est conforme à la Charte des droits et libertés? C'est une question traditionnelle que nous posons à ce comité.

M. Baird : Le procureur général l'a fait, mais c'est subjectif.

Le sénateur Andreychuk : Votre nouveau gouvernement a-t-il modifié la procédure ou est-elle toujours la même?

M. Baird : À ma connaissance, c'est la même.

Senator Andreychuk: It seems to me the perception of justice is as important to Canadian citizens as justice itself, and I learned that the hard way in court. I believe that people want parliamentarians to live by certain standards, and they want to be sure that the standards apply equally amongst all parliamentarians.

I understand the provincial codes and they are easy for citizens to understand. The codes are legislated and administered. Here, we have self-administered conflict of interest codes in the sense that we determine what goes into the codes, both the House and the Senate, yet you have now combined the people as one person, and you have put your emphasis there. Why did you not go one-step further and codify it like many of the provinces?

Mr. Baird: Codified in what respect?

Senator Andreychuk: Have a legislated conflict of interest code as opposed to allowing, from time to time, senators and the House of Commons to set their own code.

Mr. Baird: We made a deliberate decision only in the commitments that the then Leader of the Opposition made. Prior to an election being held, he made a commitment on the conflict of interest codes for the executive branch, for ministers and parliamentary secretaries. It was not part of our plan to revisit the Senate code or the House code.

As I reflect on Senator Joyal's comments, there might have been something in one of the documents we put forward where there was an invitation where, if each House wanted to investigate changes or looking at their codes, they were free to do so, and they may or may not want to. We legislated the codes for ministers and parliamentary secretaries. We did not touch the other codes.

Senator Andreychuk: That leads me to believe from the issue of confidence that it was not what is in the codes that troubled you or the citizens; it was more around ministers and government. Am I correct?

Mr. Baird: Correct.

Senator Andreychuk: Why did you combine the various ministers? You used the example of the two ministers in the Senate, and that it is easier and more efficient to have one person administer the various codes. However, the rest of us are not ministers, and we wonder why the previous government tried a number of times to combine the two into one conflict officer. Why did you go back to doing that?

Mr. Baird: We did it for consistency of advice and consistency of interpretation. As I said, this is not the first time someone wanted to combine the two positions. There was perhaps wisdom in that previous attempt.

Le sénateur Andreychuk : J'ai l'impression que l'impression de justice est tout aussi importante pour les Canadiens que la justice elle-même; c'est que j'ai appris à mes dépens devant les tribunaux. Je crois que les gens s'attendent à ce que les parlementaires respectent certaines normes et ils veulent s'assurer que ces normes s'appliquent également à tous les parlementaires.

Je comprends les codes provinciaux et les citoyens ordinaires ont également de la facilité à les comprendre. Ils sont légiférés et dûment administrés. Dans le cas qui nous intéresse, nous avons des codes sur les conflits d'intérêts qui sont auto-administrés en ce sens que c'est la Chambre et le Sénat qui en déterminent le contenu, mais voilà qu'à présent vous avez regroupé deux postes en un seul, et vous avez bien insisté à cet égard. Pourquoi donc n'avez-vous pas franchi une étape de plus pour codifier les conflits d'intérêts comme l'ont fait beaucoup de provinces?

M. Baird : Codifier en quel sens?

Le sénateur Andreychuk : Je veux parler d'imposer le code sur les conflits d'intérêts par voie législative plutôt que de permettre aux sénateurs et aux députés de modifier occasionnellement leurs codes.

M. Baird : Nous avons pris une décision délibérée uniquement en fonction des engagements de celui qui était alors le leader de l'opposition. Avant le déclenchement de l'élection, l'actuel Premier ministre s'était engagé à faire adopter des codes sur les conflits d'intérêts pour la branche exécutive, soit pour les ministres et les secrétaires parlementaires. Nous n'avons jamais eu l'intention de revenir sur les codes du Sénat et de la Chambre.

Comme je le disais en réponse aux remarques du sénateur Joyal, il est possible que dans un des documents d'accompagnement, nous ayons invité les Chambres à envisager d'examiner ou de modifier leurs codes, qu'elles en avaient l'entière liberté et qu'il leur appartenait donc de le faire ou pas. Ce sont les codes des ministres et des secrétaires parlementaires que nous avons inscrits dans la loi. Nous n'avons pas touché aux autres.

Le sénateur Andreychuk : S'agissant de confiance, cela m'amène à penser que ce ne sont pas les codes du Sénat et de la Chambre qui vous ont dérangé, vous-même et les Canadiens, mais plutôt ce qui concerne les ministres et le gouvernement. Je me trompe?

M. Baird : Non.

Le sénateur Andreychuk : Pourquoi faire ne sorte que les ministres relèvent d'un seul commissaire? Vous avez utilisé l'exemple des deux ministres du Sénat en disant qu'il était plus facile et plus efficace qu'un seul commissaire administre les deux codes. Cependant, les autres sénateurs ne sont pas des ministres et nous nous sommes demandé pourquoi l'ancien gouvernement a essayé à quelques reprises de fusionner les deux commissariats. Pourquoi essayez-vous de refaire la même chose?

M. Baird : Nous l'avons fait pour conférer d'avantage de cohérence à l'interprétation des codes et des avis donnés. Comme je le disais, ce n'est pas la première fois que quelqu'un essaie de regrouper les deux commissariats. Il y avait peut-être quelque chose de valable dans la tentative précédente.

Senator Andreychuk: You had that experience, but nonetheless, you still felt it was valid to combine the two.

Mr. Baird: Yes, we recognized the necessity of consistency of advice and interpretation, the fact that you have executive members in both Houses, a centre of expertise. It is not just the commissioner; it is his or her team.

Senator Andreychuk: Transparency, to me, is as important as many of the rules. If citizens know what the government is doing, know what Parliament is doing, they can judge for themselves. Can you tell me how this act strengthens the access to information so that the citizens can know what the government is doing, make some assessments on it and get into the dialogue? Can you expand on the access to information?

Mr. Baird: In a number of respects, we have included a number of foundations under the Access to Information Act. The previous government made some financial decisions, as governments often do when they have a surplus at the end of year, to use that money to set up a foundation to provide good. Given the accounting constraints on government — for example, you take \$1 billion and put into a foundation where no one objects to the goals of the foundation. However, the minute it is called a foundation, the accounting rules require it not only to be arm's length, but beyond arm's length, independent and free from control.

We are hoping that transparency can be provided by including the foundations and agents and officers of Parliament, by some of the big Crown corporations. Whereas, years ago, some department may have delivered the mail, now, a Crown corporation does it. VIA Rail is another example.

We had a productive discussion on access to information at committee. Government members on the committee supported some opposition members' amendments with respect to enhancing access to information. We have also tabled a draft bill written by the Information Commissioner and a discussion paper before another committee on which we are looking forward to getting their counsel.

Senator Andreychuk: Is this bill the start of other initiatives that the government needs to take before full confidence can be restored in a modern accountability system?

Mr. Baird: Full confidence is a goal, an objective, a destination. This bill goes farther than any government has ever proposed or any House has ever proposed in the case of measures to strengthen it. That is a good thing. We hope to see additional measures come out of the committee. In some respects, Parliament also turned down some other proposed measures. In some respects, there was an opportunity to go farther, and to be

Le sénateur Andreychuk : Vous avez vécu cette expérience, mais il demeure que vous êtes tout de même convaincu qu'il est valable de regrouper les deux commissariats.

M. Baird : Nous avons effectivement pris acte de la nécessité d'être cohérents dans les avis donnés et dans l'interprétation des codes, du fait qu'il y a des membres de l'exécutif qui siègent dans les deux Chambres et qu'il fallait donc disposer d'un centre d'expertise. Il ne s'agit pas uniquement du commissaire, mais de toute son équipe.

Le sénateur Andreychuk : Quant à moi, la transparence est aussi importante que les règles. Les citoyens savent ce que fait le gouvernement, ils savent ce que fait le Parlement et ils peuvent juger d'eux-mêmes. Pouvez-vous me dire en quoi cette loi renforce l'accès à l'information et permet aux citoyens de mieux savoir ce que fait le gouvernement, de pouvoir évaluer la situation et de prendre part au dialogue? Parlez-nous davantage de l'accès à l'information.

M. Baird : Nous reprenons dans le projet de loi un certain nombre des fondations mentionnées dans la Loi sur l'accès à l'information. Le gouvernement précédent avait pris des décisions d'ordre financier, comme les gouvernements le font souvent quand ils déclarent des excédents budgétaires en fin d'année qu'ils utilisent pour créer des fondations afin d'assurer le bien public. Compte tenu des contraintes comptables qui sont imposées au gouvernement... par exemple, on investit 1 milliard de dollars dans une fondation qui poursuit des objectifs auxquels personne ne s'objecte. Toutefois, dès l'instant où l'on parle de fondation, les règles comptables exigent non seulement que l'organisme ne soit pas simplement indépendant, mais qu'il échappe à tout contrôle gouvernemental.

Nous espérons contribuer à la transparence en désignant les fondations, les mandataires et les hauts fonctionnaires du Parlement, de même que certaines grandes sociétés d'État. Dans le passé, c'est un ministère qui s'occupait du courrier, tandis qu'aujourd'hui, c'est une société d'État. VIA Rail est un autre exemple.

En comité, nous avons eu une discussion intéressante sur l'accès à l'information. Les membres du comité représentant le gouvernement ont donné leur accord aux amendements proposés par l'opposition qui voulait améliorer l'accès à l'information. Par ailleurs, nous avons déposé auprès d'un autre comité — dont nous attendons l'avis — un avant-projet de loi rédigé par le commissaire à l'information de même qu'un document de discussion.

Le sénateur Andreychuk : Ce projet de loi annonce-t-il d'autres initiatives que le gouvernement compte adopter afin que la population en vienne à avoir pleinement confiance dans un système de responsabilisation moderne?

M. Baird : La pleine confiance est un objectif, c'est la destination que nous voulons atteindre. Ce projet de loi va plus loin que ne l'a jamais envisagé n'importe quel gouvernement ou n'importe quelle Chambre pour renforcer les dispositions existantes. C'est une bonne chose. Nous espérons que le comité proposera d'autres mesures. Le Parlement a rejeté d'autres mesures qui lui avaient été proposées. Nous avons déjà eu

honest, both opposition and government members voted for or against. The product before you today certainly goes farther than any government, any legislative product, at least at this stage, than we have ever seen in Canada. That is a good thing. The "follow the money" also speaks to transparency, because increasingly, all governments of all political stripes use outside organizations to accomplish a public good, and the capacity to follow the money certainly does strengthen transparency because obviously, the Auditor General's findings are public.

Senator Zimmer: This is very important legislation, as you said, and I know my honourable colleagues also take it seriously. In concert with Senator Ringuette's question about the area of political donations, an area with which I am familiar. I am concerned about the changes from the \$5,000 level to the \$1,000 level. If you read what we propose, in the first part, the maximum changes from \$5,000 to \$1,000, but there are two options, so it really is from \$5,000 to \$2,000.

What feedback did you obtain from the witnesses to support that change, and did they strongly indicate that that type of reduction should take place? As I say, that is fairly drastic in any arena.

Before you answer that question, I will offer a comment or a caution. I have done fundraising over the years, not only political but through many communities in this country, and many of the decisions based on good facts should be done that way and not on perceptions. I know the words "open, accountable and transparent" are great and noble. We should all follow that code of conduct, and I know all honourable members in both Houses do on and off this Hill.

I have been around here for about 35 years, and I continue to be amazed with the hard work, dedication and professionalism shown by all members. Each member follows the rules of open, accountable and transparent. There is a caution in that these words sometimes get over-used and misused to justify actions.

Clinically speaking, there is no relationship to open, transparent and accountable to justify the amounts we may agree to. Perception is reality, as you said earlier. You can go around this room, and everyone will probably come up with a different figure. My question is: When the witnesses appeared, did they give strong indications what those levels should be? I know there are facts taken from provincial amounts, but as Senator Campbell also indicated about the HR boondoggle, the problem with that was, in the minds of the public, we think \$1 billion, or they do. When all reality came to play, the reason it was delayed for seven months was that all of the files were in files, not computerized. It took seven months to find out we were

l'occasion d'aller plus loin et il faut reconnaître que les députés de l'opposition et ceux du gouvernement ont voté parfois pour, parfois contre. Le texte dont vous êtes saisi aujourd'hui va certainement plus loin que n'importe quelle autre mesure législative proposée par un gouvernement, du moins à ce stade. Et c'est une bonne chose. En cherchant à « retracer les fonds », on travaille aussi dans le sens de la transparence parce qu'il se trouve que, de plus en plus, les gouvernements de toutes les sensibilités politiques ont recours à des organismes extérieurs pour travailler dans le sens du bien public et que la capacité de retracer les flux monétaires favorise la transparence puisque les conclusions du vérificateur général sont publiques.

Le sénateur Zimmer : Comme vous le disiez, il s'agit-là d'une loi très importante et je sais que mes collègues aussi prennent la chose très au sérieux. Pour rejoindre la question que vous a posée le sénateur Ringuette au sujet des contributions politiques que je connais bien, sachez que j'éprouve certaines réserves face à l'abaissement du plafond de 5 000 à 1 000 \$. D'après ce qui est dit dans ce texte, le plafond serait réduit de 5 000 à 1 000 \$, mais comme il y a deux possibilités, il passe en fait de 5 000 à 2 000 \$.

Que vous ont dit les témoins à propos de ce changement et se sont-ils déclarés tout à fait d'accord avec ce genre de réduction du plafond? Comme je le disais, il s'agit d'une baisse importante.

Avant que vous ne répondiez, permettez-moi une remarque ou une mise en garde. J'ai beaucoup fait de campagnes de financement dans ma vie, pas seulement politiques mais aussi à des fins sociales, et je peux vous dire que de nombreuses décisions sont prises en fonction de faits et non de perceptions. Je sais bien que les mots « ouvert, responsable et transparent » sont nobles et qu'ils raisonnent bien. Nous devons tous respecter le code de conduite et je sais que c'est ce que font les membres des deux Chambres, sur la Colline et à l'extérieur.

Cela fait 35 ans que je siège ici, et je demeure étonné par le travail acharné, le dévouement et le professionnalisme de tous mes collègues. Chacun se conforme aux règles de l'ouverture, de la responsabilisation et de la transparence. Attention toutefois, ce sont là des mots que l'on risque de trop et de mal employer pour justifier certaines mesures.

Foncièrement, l'ouverture, la transparence et la responsabilisation sont sans rapport avec la justification des plafonds sur lesquels nous pouvons nous entendre. Comme vous le disiez tout à l'heure, la perception est réalité. Vous pourriez poser la question à chacun de nous dans cette pièce et vous obtiendriez des chiffres différents. Ma question est donc la suivante : les témoins qui ont comparu devant le comité vous ont-ils donné une idée de ce que devraient être ces plafonds? On a, certes, parlé de ce qui se fait dans les provinces, mais le sénateur Campbell a également mentionné que, dans l'esprit des Canadiennes et des Canadiens, la gabegie des ressources humaines s'était chiffrée à 1 milliard de dollars. En réalité, on

about \$25,000 to \$50,000 short, again, unacceptable, but what happens in the mind of the public is that the reality to them is \$1 billion.

I caution again on the answer that “open, accountable and transparent” is good and it can sometimes direct us to a desired action, but my comment is: Let us make sure that if we do go to those numbers, they are based on indisputable hard facts. The question again is: Did the witness indicate very strongly that we should arrive at these numbers?

Mr. Baird: I was not a member of the legislative committee that examined Bill C-2. It is fair to say that the committee members were unconvinced by anything they heard to change the \$1,000 limit. There was an amendment at committee I believe to increase it to \$3,000, which was rejected by the committee. Establishing a number is, by its very nature, arbitrary. We establish an age for someone who can drive. You can find many 14-year-olds mature enough and capable of driving a car and many 37-year-olds who are not. By its very nature, it is arbitrary.

What would have been acceptable in the public's eyes a number of years ago might not be acceptable today. Prime Minister Chrétien had 30 years of experience, held virtually every cabinet portfolio, and was elected to Parliament when Diefenbaker was Prime Minister and Kennedy was in the White House. One of Mr. Chrétien's last acts on campaign finance reform was a result of that life-long experience. As an observer, I wondered if he went over the top. I wondered whether he went too far. There was a lot of concern about that reform. As a new candidate running for office, I was concerned. Would I be able to fund raise? At the end of the day, you had to get a little bit from a lot of people rather than a lot from a little. In the end, I agreed with the direction. I might not have at first, but my personal experience agreed that the principle was a good one.

It was a good start, and we had to go the rest of the way to build that public confidence, particularly on the union and business side. That was done in Manitoba a few years ago and in Quebec a generation ago. A \$2,000 amendment was put forward to committee, and the committee, based on what they heard, did not accept that amendment. The reality is that I think about 99 per cent of people donated less than \$1,000.

A member of the House of Commons asked a question to one of our ministers the other day, and I took the question and replied, “What do you think the perception is of this company giving a \$25,000 contribution to a past political campaign of yours,” suggesting it was very negative. That is what we are trying to clean up. That perception is important, because people will

s'est rendu compte que le retard de sept mois était attribuable au fait que les dossiers n'étaient pas informatisés. Il a donc fallu sept mois pour se rendre compte qu'il manquait en fait 25 000 à 50 000 \$ — ce qui est bien sûr inacceptable — tandis que le grand public, lui, croyait qu'il manquait 1 milliard de dollars.

Encore une fois, je vous invite à la prudence quand vous employez des termes comme « ouvert, responsable et transparent », parce que si cela peut nous amener à prendre des mesures souhaitables, j'estime qu'il faut veiller à ce que les chiffres que les plafonds que nous fixerons s'appuient sur des données indiscutables. Je vous répète donc ma question : les témoins se sont-ils résolument prononcés en faveur de ces chiffres?

M. Baird : Je n'ai pas siégé au comité législatif qui a étudié le projet de loi C-2. Il convient de reconnaître que les membres du comité n'ont pas été convaincus par les arguments que nous leur avons présentés pour abaisser le plafond des contributions à 1 000 \$. Si je me souviens bien, il avait été proposé d'augmenter le plafond à 3 000 \$, mais le comité a rejeté la proposition. Par définition, l'établissement d'un plafond chiffré est arbitraire. On établit bien un âge pour le permis de conduire. Certains pourront estimer que 14 ans, c'est assez vieux et que des jeunes de cet âge peuvent conduire une automobile, tandis que bien des personnes de 37 ans ne sont pas suffisamment mûres pour prendre le volant. Par définition, c'est donc arbitraire.

De nos jours, les Canadiens peuvent ne plus accepter ce qu'ils auraient accepté dans le passé. Le Premier ministre Chrétien avait 30 ans d'expérience, il a occupé presque tous les portefeuilles, il a été élu quand Diefenbaker était Premier ministre et que Kennedy était encore à la Maison Blanche. L'une des dernières décisions de M. Chrétien au sujet de la réforme du financement des partis est le fruit de longues années en politique. En tant qu'observateur, je me suis demandé s'il n'est pas allé trop loin. Cette réforme a suscité beaucoup d'inquiétude. Comme je me présentais pour me faire élire, elle m'a inquiété. Je me suis demandé si j'allais pouvoir recueillir suffisamment d'argent? Eh bien, au bout du compte, j'en ai obtenu un peu moins mais de beaucoup de partisans, plutôt que beaucoup d'un petit nombre. J'ai fini par adhérer à l'orientation du gouvernement précédent. Je ne l'ai pas fait tout de suite, mais à l'expérience je me suis rendu compte que le principe est bon.

C'était donc un bon début, mais il fallait que nous franchissions le reste de la distance afin de restaurer la confiance du public, surtout celle des syndicats et du milieu des affaires. C'est ce qui a été fait au Manitoba il y a quelques années, et au Québec il y a une génération. Le comité a été saisi d'une modification visant à abaisser le plafond à 2 000 \$, mais compte tenu de tout ce qui leur a été dit, les membres du comité ont rejeté l'amendement. En réalité, je crois savoir que près de 99 p. 100 des gens contribuent pour moins de 1 000 \$ aux campagnes politiques.

L'autre jour, j'ai répondu à la question qu'un député avait posée à l'un de nos ministres en disant : « Selon vous, comment l'entreprise qui vous a versé une contribution de 25 000 \$ lors de votre dernière campagne électorale est-elle perçue? » laissant entendre que l'impression est particulièrement négative. C'est pour cela que nous essayons de faire du nettoyage. La perception

think contribution is buying the ear of a decision maker. That erodes public confidence in government. Therefore, the measures adapted by the Thirty-seventh Parliament were good, and we are proposing to go farther.

Senator Zimmer: For the record, I agree with more individuals with smaller donations, because to me that builds the grassroots of a political party. I certainly agree with that amendment. Are there any other amendments that you would like to bring forward at this time that we have not discussed?

Mr. Baird: None jump to mind. Obviously the bill did face some 200 odd amendments. We won some and we lost some.

[Translation]

Senator Robichaud: Mr. Minister, you said something that set me thinking. You said that no Member of the House of Commons dared to vote against this bill. When the term “dare” is used, it implies that one is on a slippery slope that could lead to consequences.

I hope that you are not telling us that, if in the Senate we dare to make some amendments and refer the bill back to you, there could be consequences. For I can clearly see that this is quite possible and that I myself would even be prepared to make some recommendations. I would just like to ask you to clarify the tenor of your words.

Mr. Baird: I would like to say two things. First, during the debate on second reading of the bill, we of course had the strong support of the Conservative Party and verbal support from the NDP; we received good comments from the Bloc Québécois. I was in the House when Mr. Hawn gave his speech, in which he said that the official opposition supported the bill. And I know that Mr. Arthur also supported the bill. I am going to continue in English because I wish to be clear.

[English]

I think it would be somewhat presumptuous of a rookie member of the other place five months into the job to come into this committee and suppose to tell senators how to do their jobs. I am not doing that. I am asking for expeditious consideration, and I think the Senate has responded by debating the bill and forming the committee so quickly, as I mentioned at the outset of my remarks. I have noticed a good number of the interventions and comments and questions of the committee have demonstrated a huge amount of knowledge and insight around this table. Just as members of the legislative members of the committee did their work and fulfilled their responsibilities, I know members of the Senate will do the same thing.

Senator Robichaud: You would be ready to receive amendments from the Senate.

est importante, parce que les gens pensent que ce genre de contribution a pour objet de négocier l'oreille des décideurs. Elle entame la confiance du public dans le gouvernement. Constatant que les mesures adoptées par la 37^e législature avaient été bonnes, nous nous sommes proposé d'aller plus loin.

Le sénateur Zimmer : Je tiens à indiquer officiellement que je suis d'accord avec le fait qu'on favorise une pluralité de donateurs faisant de plus petites contributions parce que c'est ainsi, selon moi, que l'on bâtit la base d'un parti politique. Je suis certainement d'accord avec la modification proposée. Allez-vous soumettre d'autres amendements dont nous n'aurions pas encore parlé?

M. Baird : Aucun qui me vienne à l'esprit. Le projet de loi a fait l'objet de quelque 200 amendements. Nous avons gagné pour certains et perdu pour d'autres.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Monsieur le ministre, vous avez dit quelque chose qui m'a porté à réfléchir. Vous avez dit : « aucun député à la Chambre des communes n'a osé voter contre ce projet de loi ». Lorsqu'on emploie le terme « oser », cela veut dire qu'on s'aventure sur un terrain glissant et qu'il pourrait y avoir des conséquences.

J'espère que vous n'êtes pas en train de nous dire que si, au Sénat, nous osons apporter des amendements et vous renvoyer le projet de loi, il pourrait y avoir des conséquences. Car j'entrevois clairement qu'il est bien possible que cela se fasse et je serais même prêt, pour ma part, à faire des recommandations. Je voudrais seulement que vous clarifiiez la teneur de votre discours.

M. Baird : Je voudrais dire deux choses. Premièrement, pendant le débat en deuxième lecture du projet de loi, nous avons eu, bien sûr, un fort appui du Parti conservateur, un appui verbal du NPD; nous avons eu des bons commentaires de la part du Bloc québécois. J'étais en Chambre lorsque M. Hawn a fait un discours où il a dit que l'opposition officielle appuyait le projet de loi. Et je sais bien que M. Arthur a appuyé le projet de loi aussi. Je vais continuer en anglais car je veux être très clair.

[Traduction]

Je crois qu'il serait présomptueux de la part d'un député récemment élu au fédéral, qui n'est ministre que depuis cinq mois, de dire à ce comité et aux sénateurs comment ils doivent faire leur travail. Ce n'est pas ce que je fais. Je vous demande d'accélérer l'étude de ce projet de loi et je crois que le Sénat a réagi à cette demande en constituant très vite un comité pour débattre le projet de loi en question, comme je l'ai d'ailleurs reconnu dans mes remarques liminaires. J'ai également constaté, d'après leurs interventions, commentaires et questions, que les membres du comité maîtrisent parfaitement les dossiers. Je sais que les membres de ce comité sénatorial s'acquitteront de leurs responsabilités et feront tout aussi bien leur travail que ceux du comité législatif de l'autre Chambre.

Le sénateur Robichaud : Vous seriez donc prêt à ce que le Sénat vous soumette des amendements.

Mr. Baird: A bill that received virtually unanimous support in the House carries some weight, but I will not presuppose to tell you how to do your job, senator. You have all been in this place longer than I have, and I respect that. If you have ideas and suggestions to make this bill a better bill, I welcome them.

Senator Robichaud: We will have many suggestions on how to make this a better bill.

Mr. Baird: I hope you will be mindful that this was a key element in the government's election platform and that all four political parties supported it in the House of Commons with speedy consideration. I would humbly suggest that it would be wise to put that into the equation as well.

Senator Robichaud: There you go again, Mr. Minister.

Senator Stratton: Ms. Cartwright and Mr. Wild briefed us this morning. We asked them how they arrived at the donation figure of \$1,000. Mr. Wild responded that 99 per cent of donations are under \$1,000. I just reaffirm that in a note to Mr. Wild, to get a sense of perspective as to the amount of donations to the political parties. I hang my hat on that as a strong argument for donations under \$1,000 to all political parties. However, that is not really my question.

My question has to do with whistle-blower protection. I am from Missouri on this one because I do not think we can protect both civil servants and private citizens with whistle-blower protection; perhaps private citizens, but I am concerned about the bureaucrats.

The other place passed Bill C-11 before the last election and now Bill C-2 has a number of new measures to protect public servants. Why do you think that both Bill C-11 and this bill will do the job to protect both civil servants and private citizens?

Mr. Baird: My parliamentary secretary was a member of the Standing Committee on Government Operations that considered and passed Bill C-11. There were huge and substantive alterations to Bill C-11 when it was in the lower house committee. Many public servants felt, as I felt and as did our party, that the measures, while well-intentioned and in the right direction, did not go far enough. The huge changes in committee went in the right direction but again, not far enough. We want to effect a culture change for both management and the front-line public servants, that if they see wrongdoing, corruption, unethical behaviour or a waste of taxpayers' money, they will be confident that if they come forward, they will be protected.

M. Baird : Un projet de loi qui a recueilli la quasi unanimité de la Chambre a un certain poids dans la balance, mais je ne vous dirai pas comment faire votre travail, sénateurs. Vous êtes ici depuis plus longtemps que moi et je respecte cela. Si vous avez des idées et des suggestions à formuler à propos de ce projet de loi pour l'améliorer, je serai heureux d'en tenir compte.

Le sénateur Robichaud : Nous aurons beaucoup de recommandations à formuler pour améliorer ce projet de loi.

M. Baird : J'espère que vous n'oubliez pas qu'il est l'un des éléments essentiels du programme électoral du gouvernement et que les quatre partis politiques l'ont appuyé à la Chambre des communes à la faveur d'une étude très rapide. Je me permettrai de vous suggérer, bien humblement, qu'il serait sage de tenir compte de ce fait également.

Le sénateur Robichaud : Voilà que vous remettez ça, monsieur le ministre.

Le sénateur Stratton : Mme Cartwright et M^e Wild nous ont donné un exposé ce matin. Nous leur avons demandé comment ils en étaient arrivés au chiffre de 1 000 \$ pour plafonner les cotisations aux partis politiques. Me Wild a dit que 99 p. 100 des contributions sont inférieures à 1 000 \$. Afin de vraiment préciser les montants des contributions faites aux partis politiques, je lui ai posé la question dans une note. Eh bien, je raccroche à ce sujet compte tenu de la puissance de l'argument voulant que les cotisations soient en moyenne inférieures à 1 000 \$ par donateur, et cela pour tous les partis politiques. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas vraiment cela ma question.

Ma question concerne la protection des divulgateurs d'actes répréhensibles. À cet égard, je rejoins la position de l'État du Missouri, parce que je ne pense pas qu'on puisse protéger à la fois les fonctionnaires et les citoyens grâce à des dispositions sur la protection des dénonciateurs; il est possible qu'on y parvienne dans le cas des simples citoyens, mais j'ai des doutes quant aux fonctionnaires.

L'autre Chambre a adopté le projet de loi C-11 avant les dernières élections et voici que le projet de loi C-2 renferme de nouvelles mesures visant à protéger les fonctionnaires. Pensez-vous que ces deux projets de loi permettront effectivement de protéger à la fois les fonctionnaires et les simples citoyens?

M. Baird : Mon secrétaire parlementaire a siégé au Comité permanent des opérations gouvernementales qui a étudié et adopté le projet de loi C-11. Celui-ci a fait l'objet d'importantes modifications à l'étape de l'étude en comité de la Chambre basse. Beaucoup de fonctionnaires ont alors estimé, tout comme moi et d'autres au sein de mon parti, que les mesures résultantes — même si elles étaient bien intentionnées et allaient dans le bon sens — n'étaient pas suffisantes. Tous les changements qui ont été apportés en comité allaient dans le bon sens, mais ils n'étaient pas suffisants non plus. Nous voulons imprimer un changement de culture à l'échelon des cadres et des fonctionnaires des échelons inférieurs afin que ces gens-là ne craignent pas de dénoncer les actes répréhensibles ou de corruption, de même que les actes contraires à l'éthique ou les cas de gaspillage des fonds de l'État, sachant qu'ils seront protégés.

I am partial; I represent a constituency that includes a significant number of public servants. We all represent different parts of the country and, historically, most of my predecessors who are members from Ottawa or Gatineau have always been mindful of protecting the institution of the public service, so we hope these measures will effect a culture change. As I said with regard to access to information, the success of this bill will be that it will stop something unethical from happening in the first place. If people know that it is not in the culture to do unethical things, they will be mindful of that before they take any unethical action.

Senator Stratton: The problem I have is that someone could come forward with a frivolous whistle-blowing complaint; in other words, it is a frivolous accusation on the part of that person. How do you protect against such an occurrence?

Mr. Baird: That is a fair point of which we are very mindful. The most recent report from the Public Service Integrity Officer indicated there were only three or four cases of wrongdoing. Again, it comes back to the comment that Senator Day made at the outset that the overwhelming number of things are right, not wrong.

We put in measures to protect reputations. If person "x" makes a complaint against person "y," it will not be made public if the complaint is found to be frivolous and vexatious. We want to protect the reputation of people accused of wrongdoing where the accusation has no basis in fact. We are mindful of that. I argued strongly for that because I felt as someone advocating greater protection for the whistle-blower I had a twin responsibility to those people who might be falsely accused, because people's reputations in life are important and even more important in the public milieu.

Senator Stratton: If someone blows the whistle, that person is labelled as such even if the complaint is valid. That is the basic fear of anyone blowing the whistle. I do not know how legislation can overcome that perception. Do you care to respond?

Mr. Baird: I do not disagree with you. We are trying to effect a culture change. The commissioner has a right to determine that he or she will not proceed with a case. A good example is a case of gun violence in Toronto where, in broad daylight 100 witnesses see a shooting, yet none comes forward with information. People have to live in that milieu after the fact and that is tough.

Senator Moore: I want to follow up on Senator Zimmer's question in relation to political donations particularly with respect to corporations. The bill reads that corporations may not donate to a political campaign. Why would a corporation be excluded from participating in the political, democratic process in Canada? I have had many people ask me that, corporate officers and so on; why would you exclude a company from that aspect of the political process?

J'ai un parti pris; je représente une circonscription qui compte un grand nombre de fonctionnaires. Les députés représentent différentes parties du pays, et la plupart de mes prédécesseurs qui venaient traditionnellement d'Ottawa ou de Gatineau, ont pris grand soin à protéger cette institution qu'est la fonction publique et nous espérons donc que ces mesures seront synonymes d'un changement de culture. Comme je le disais à propos de l'accès à l'information, ce projet de loi aboutira s'il permet d'empêcher l'apparition de comportements contraires à l'éthique. Si les gens sont conscients qu'il est contraire à la culture de ne pas agir dans le respect de l'éthique, ils y réfléchiront à deux fois avant de commettre un acte illicite.

Le sénateur Stratton : Ma crainte, c'est que la plainte d'un divulgateur soit futile. Comment se protéger contre cela?

M. Baird : C'est effectivement important et nous en sommes conscients. Dans son tout dernier rapport, le commissaire à l'intégrité du secteur public a indiqué qu'il n'y avait eu que trois ou quatre cas d'actes répréhensibles. Cela nous ramène à ce que disait le sénateur Day au début, à savoir que, dans la grande majorité des cas, les gens ne font que de bonnes choses.

Nous avons adopté des mesures pour protéger les réputations. Rien ne sera rendu public si la plainte de « x » contre « y » s'avère frivole ou vexatoire. Nous voulons protéger la réputation de ceux et de celles qui seraient accusés d'actes répréhensibles, advenant que les accusations ne soient pas fondées. Nous sommes conscients de cela. J'ai pris fermement position à ce sujet parce que j'ai estimé, en tant que fervent avocat d'une protection accrue pour les divulgateurs, que j'étais également investi de la responsabilité de protéger ceux et celles qui risquent d'être accusés à tort. La réputation de toute personne est importante, mais c'est encore plus le cas dans la vie publique.

Le sénateur Stratton : Celui qui tire la sonnette d'alarme se fait étiqueter de délateur, même si sa plainte est fondée. C'est à cause de cela que les gens ne veulent pas tirer la sonnette d'alarme et je ne sais pas comment cette loi va permettre de contrer cette perception. Voudriez-vous répondre à cela?

M. Baird : Je ne suis pas en désaccord avec vous. Nous essayons d'imprimer un changement de culture. Le commissaire a le loisir de déterminer s'il entend ou non donner suite à la plainte. La fusillade qui a eu lieu à Toronto en plein jour, devant une centaine de témoins qui n'ont rien vu, montre bien que les gens hésitent à témoigner. Il faut dire qu'après le retour au calme, les gens doivent continuer de vivre dans le même quartier, ce qui n'est pas facile.

Le sénateur Moore : Je vais enchaîner sur la question du sénateur Zimmer au sujet des contributions politiques, surtout dans le cas des sociétés. Le projet de loi stipule que les sociétés ne peuvent contribuer à une campagne politique. Pourquoi devrait-on les empêcher de participer à la vie politique canadienne, au processus démocratique? Beaucoup me l'ont demandé, des administrateurs de société et d'autres; ils voulaient savoir pourquoi vous excluez les compagnies de ce pan de la vie politique?

Mr. Baird: Corporations do not vote. With the wealth of experience of all those cabinet jobs and being in government and opposition under four prime ministers, former Prime Minister Chrétien eliminated corporations and unions from donating to political parties and just left in local candidates. Again, Mr. Chrétien took the right direction; we just did not go all the way. That is why the bill proposes to do that. Corporations do not vote; people vote.

Senator Moore: What about individuals who do not vote, such as people under the age of 18? Should they be allowed to donate to a political campaign?

Mr. Baird: The bill before you does not contemplate that question.

Senator Moore: I know, but the situation just arose and your committee did not address it.

Mr. Baird: The committee did deal with it. One member of the committee, Ms. Jennings from Notre-Dame-de-Grâce—Lachine, came forward with an amendment suggesting 14 years of age. For a number of reasons, the committee rejected that suggestion. There were some competing amendments because of a recent scandal concerning 11-year-olds donating \$5,400 to political parties.

Senator Moore: You throw around the word “scandal” loosely. The rules did not deny it.

Mr. Baird: The rules did not deny it.

Senator Moore: Therefore, it is not a scandal. It might be inappropriate or undesirable. I would not do it; you might not do it.

Mr. Baird: A scandal does not have to involve something illegal.

Senator Moore: Are you prepared to go out on the street and accuse someone of doing something that is improper or illegal?

Mr. Baird: I do not suggest for a moment that an 11-year-old donating \$5,400 to a political party is illegal. It is a practice to which many Liberal members of Parliament took great offence. That is why Ms. Jennings brought forward the amendment.

Senator Moore: As I do too, personally.

Mr. Baird: Frankly, I do not think it speaks for the values of the Liberal Party.

Senator Moore: I do not think it speaks for the values of any party.

At what age do you think people should be able to donate?

Mr. Baird: Some people think it should be the voting age. I was a delegate to a leadership convention when I was 15 years old to vote for who would be the Premier of Ontario. I have run in

M. Baird : Les sociétés ne votent pas. Fort de l'expérience qu'il avait acquise à la tête de différents ministères, au sein du gouvernement et dans l'opposition sous quatre premiers ministres, l'ancien Premier ministre Chrétien avait décidé de retirer aux sociétés et aux syndicats la possibilité de contribuer aux partis politiques, ne leur permettant de verser qu'à la caisse des candidats locaux. Là également, M. Chrétien est allé dans le bon sens, mais nous estimons qu'il n'est pas allé assez loin. Voilà pourquoi le projet de loi contient cette disposition. Les sociétés ne votent pas, mais les particuliers oui.

Le sénateur Moore : Qu'en est-il alors des particuliers qui ne votent pas, comme ceux qui ont moins de 18 ans? Devraient-ils être autorisés à contribuer à une campagne politique?

M. Baird : Le projet de loi dont vous êtes saisi n'envisage pas la chose.

Le sénateur Moore : Je sais, mais la situation vient juste de se produire et votre comité n'en a pas traité.

M. Baird : Mais si, le comité en a traité. Un membre du comité, Mme Jennings, députée de Notre-Dame-de-Grâce—Lachine, a proposé un amendement pour fixer l'âge minimum à 14 ans. Pour différentes raisons, le comité a rejeté cette proposition. Il y a eu également des amendements en réaction au récent scandale provoqué par le fait que des jeunes de 11 ans avaient versé des contributions de 5 400 \$ à des partis politiques.

Le sénateur Moore : Vous employez un peu à la légère le mot « scandale ». Les règles en vigueur n'empêchent pas ce genre de contribution.

M. Baird : C'est vrai, les règles ne l'empêchent pas.

Le sénateur Moore : Dès lors, ce n'est pas un scandale. C'est peut-être déplacé ou indésirable; je ne le ferais pas cela et sans doute vous non plus.

M. Baird : Il n'est pas nécessaire que quelque chose soit illégal pour que ce soit un scandale.

Le sénateur Moore : Seriez-vous prêt à descendre dans la rue et à accuser quelqu'un de faire quelque chose de déplacé ou d'illégal?

M. Baird : Loin de moi l'idée de laisser entendre qu'il est illégal qu'un jeune de 11 ans verse 5 400 \$ à un parti politique. Beaucoup de députés libéraux se sont élevés contre cette pratique et c'est pour cela Mme Jennings a proposé son amendement.

Le sénateur Moore : Moi aussi, je suis scandalisé.

M. Baird : Honnêtement, je ne crois pas que cet incident soit indicatif des valeurs du parti Libéral.

Le sénateur Moore : Je ne le pense pas non plus.

À quel âge pensez-vous qu'on puisse commencer à faire des contributions politiques?

M. Baird : Certains pensent que ce devrait être à l'âge de voter. J'ai été délégué à un congrès à la chefferie quand j'avais 15 ans et j'ai alors voté pour celui qui allait devenir le premier ministre de

four election campaigns and the concept of fundraising from children is not a concept with which I am familiar.

There were competing amendments in the legislative committee in the House. I certainly did not take exception. You have to ask yourself, are there many 11-year-olds who would make an independent decision to donate to a political party?

Senator Moore: I think we all agree about that.

Mr. Baird: This is the real issue. Does an 11-year-old have the capacity to make a decision to donate \$5,400 to a political party? I do not know anyone in Canada who would believe that. Perhaps I am wrong, but I do not know anyone who would accept that judgment — that an 11-year-old could or ever has made that decision independently.

Senator Moore: I am asking you to put an age that you think would be appropriate. You thought maybe the age of 18 would be appropriate. At 18 years of age, a person is old enough to join the country's military and to vote.

Mr. Baird: I do not have an answer to that tough question. There were competing amendments. Should they come out of the parents' limit? Would you exempt a membership fee? Some political parties take their delegate fees to a convention as being a donation. My party at the last convention did not. I do not think you would want to do anything that would stop young people from being involved. There are many young people under the age of 18 who participate in all political parties. In my federal political party, you do not get a tax receipt; it is not counted as a donation. In my provincial party, you do. It depends on how political parties operate. I would not want to see anyone disenfranchised.

I had a conversation with a number of Liberal MPs on this point. Would the 15- or 16-year-old's fee of \$10 or \$20 be counted as a donation — or their registration to a conference, a policy convention, et cetera?

Senator Moore: I find the timing of this proposed legislation to be peculiar vis-à-vis the Liberal leadership convention, which was already in motion before this legislation was introduced. What about the obvious public perception that you are changing the rules or moving the goalposts after the game has begun? Do you think that is fair?

Mr. Baird: Candidates for nomination experienced the same thing in the run up to the 2004 election, where they came under a new regime midway through their campaigns. In my own

l'Ontario. Jusqu'ici, j'ai participé à quatre campagnes électorales et je n'ai jamais vraiment entendu parler de ce problème de contribution par des enfants.

Des amendements contradictoires ont été proposés au comité législatif de la Chambre. Je ne m'en suis pas offusqué. Vous devez vous demander combien de jeunes de 11 ans sont en mesure de décider d'eux-mêmes de faire une contribution à un parti politique?

Le sénateur Moore : Je pense que nous sommes tous d'accord avec cela.

M. Baird : C'est là, le fond du problème. Est-ce qu'un jeune de 11 ans est en mesure de décider, de lui-même, de verser 5 400 \$ à un parti politique? Je ne connais personne au Canada qui puisse le croire. Je me trompe peut-être, mais je ne connais personne qui accepterait l'idée qu'un jeune de 11 ans est en mesure de prendre ce genre de décision de façon indépendante.

Le sénateur Moore : Je vous demande de me dire à quel âge vous pensez qu'il serait approprié de contribuer à des partis politiques. Vous avez dit que ce serait peut-être à 18 ans. À 18 ans, on est assez vieux pour s'engager dans l'armée et pour voter.

M. Baird : Je n'ai pas à répondre à ce genre de question difficile. Il y a eu des amendements contradictoires. On s'est demandé si les contributions des enfants devaient être déduites du plafond fixé pour les parents et s'il fallait exclure les droits d'adhésion aux partis politiques. Certains partis estiment que les droits d'adhésion des délégués à un congrès sont une contribution. Lors de son dernier congrès, ce n'est pas ce que mon parti a fait. Je ne pense pas qu'on veuille faire quoi que ce soit qui risquerait d'empêcher les gens de participer au processus politique. Beaucoup de jeunes de moins de 18 ans participent effectivement aux activités des partis politiques. Mon parti politique fédéral ne remet pas de reçu aux fins d'impôt et l'argent versé par les membres n'est pas considéré comme une contribution. Toutefois, c'est l'inverse dans mon parti provincial. Cela dépend de la façon dont les partis fonctionnent. Je ne veux certainement pas priver qui que ce soit de ses droits de représentation.

J'ai eu des échanges avec un certain nombre de députés libéraux à cet égard. Devrait-on considérer que les droits de 10 ou de 20 \$ versés par des adolescents de 15 ou 16 ans sont des contributions, ou plutôt qu'il s'agit de droits d'inscription à une conférence, à un congrès politique ou autre?

Le sénateur Moore : Je trouve que ce projet de loi est déposé à un drôle de moment, à l'approche du prochain congrès à la chefferie du parti Libéral qui a été annoncé avant le dépôt de ce projet de loi. Ne craignez-vous pas que la population ait l'impression que vous modifiez les règles en cours de route, que vous déplacez la cage du gardien après la mise au jeu? Trouvez-vous cela juste?

M. Baird : Les candidats à la nomination ont subi le même sort avant les élections de 2004, puisque de nouvelles règles leur ont été imposées en pleine campagne. Dans ma circonscription, un

constituency, there was as candidate running for nomination who had to embark on the new set of financial rules midstream, so that is not new.

Senator Moore: I do not think that was after the writ was dropped though, was it?

Mr. Baird: The nomination meeting had been called and they were contesting the nomination. Part of the nomination period was under the old regime and part of the nomination campaign was under the new regime.

There was one member of the committee, from the official opposition, who came forward with an amendment on children because she wanted to clean the mess up. I think she was well intentioned; I do not question her motive.

I want to emphasize that Bill C-2 is retrospective. If someone donated more than \$1,000, it would not be required to give the money back. If someone has donated \$5,000 to the Conservative Party, or to a leadership candidate the party does not have to return the money. The Green Party, for example, is having a leadership contest.

Senator Moore: What happens if they have given to provincial candidates in provincial contests and the amount is \$5,400?

Mr. Baird: That does not come out of this limit. The provincial donations would not come under this limit.

Senator Moore: Okay, so you take that out and they want to go to the convention — in our case, the Liberal Party of Canada's leadership convention — they would be over the amount.

Mr. Baird: I can tell you, senator, I have heard this. I did not even know, up until the last week, what the delegate fee would be to a convention. In the last number of months, I was putting the paper together to do my own income taxes, and I did not get a tax receipt for our convention — not a leadership convention but our annual meeting in Montreal. It was never raised by anyone in the drafting of the bill, as far as a delegate fee goes.

Senator Moore: That is quite politically naive; it surprises me.

Mr. Baird: I have never heard of a \$995 registration fee. I only heard about it in the last week. As for a delegate fee, that was never even contemplated.

Senator Moore: With regard to the whistle-blower proposals and the questions of Senator Stratton, you said that the intent was to put in place a culture change; it is not in the culture to do unethical things. Are you suggesting that the current culture is that people can do unethical things or that culture exists?

candidat à l'investiture avait dû appliquer un nouvel ensemble de règles financières en pleine course. Ce n'est donc pas nouveau.

Le sénateur Moore : Dans ce cas toutefois, je ne pense pas que c'était après l'annonce des élections.

M. Baird : L'assemblée de mise en candidature avait été annoncée et la candidature a été contestée. Une partie de la période d'investiture était tombée sous le coup l'ancien régime et une autre partie sous celui du nouveau régime.

Un membre du comité appartenant à l'opposition officielle a proposé un amendement au sujet des contributions par les enfants parce qu'elle estimait qu'il fallait tirer les choses au clair. Je crois qu'elle était animée de bonnes intentions que je ne remets pas en question.

Je tiens à rappeler que le projet de loi est destiné à s'appliquer rétroactivement. En revanche, il ne sera pas nécessaire de retourner l'argent aux personnes ayant versé plus de 1 000 \$. Le Parti conservateur ou le candidat à la direction d'un parti n'aura pas à rembourser les contributions de 5 000 \$. Je sais, par exemple, que le parti Vert est en pleine course à la direction.

Le sénateur Moore : Que se passe-t-il pour les contributions de 5 400 \$, par exemple, versées à des candidats provinciaux dans le cadre d'une campagne provinciale?

M. Baird : Le plafond en question ne s'applique pas dans ce cas. Les contributions provinciales ne sont pas visées par ces dispositions.

Le sénateur Moore : Fort bien, mais les sommes exigées pour la participation à un congrès — dans notre cas, le congrès à la chefferie du Parti libéral du Canada — provoqueront automatiquement un dépassement du plafond.

M. Baird : Je dois vous dire, sénateur, que j'ai déjà entendu cet argument. Jusqu'à la semaine dernière, je ne savais pas combien les délégués doivent payer pour participer à un congrès. Quand j'ai rempli ma déclaration d'impôt, ces derniers temps, je n'ai pas joint de reçu pour participation à un congrès parce qu'on ne m'en a pas donné — en fait, ce n'était pas un congrès à la direction du parti, mais notre assemblée annuelle qui s'est déroulée à Montréal. Absolument personne, à l'étape de la rédaction du projet de loi, n'a parlé de la question des droits versés par les délégués.

Le sénateur Moore : Pour un politicien, c'est naïf et ça m'étonne.

M. Baird : Je n'ai jamais entendu parler d'un droit d'inscription de 995 \$ et ce n'est que la semaine dernière que j'en ai eu vent. La question n'a jamais été envisagée sous l'angle des droits versés par les délégués.

Le sénateur Moore : Pour en revenir aux propositions concernant les divulgateurs et aux questions du sénateur Stratton, vous avez dit tout à l'heure que vous aviez l'intention d'imprimer un changement de culture; pourtant, il n'est déjà pas dans la culture de faire des choses illicites. Êtes-vous en train de dire qu'il existe actuellement une culture de l'illicite?
M. Baird :

Mr. Baird: As Senator Day said at the beginning, there are a small number of people in any group — whether they are politicians, doctors, business people, plumbers, what have you — who will act unethically. There are 99.9 per cent of people do not commit criminal offences, but we still have a strong and effective Criminal Code. To assume that unethical behaviour is rampant within the federal government is wrong.

Senator Moore: So, you are not saying that you think that the present culture is unethical.

Mr. Baird: As Senator Stratton commented, the present culture makes it difficult to come forward, morally or socially.

Senator Moore: That is different from behaviour — that is about reaction.

Mr. Baird: When a person is worried about losing a job that drives the person to a completely higher level. The person wants to come forward and make a report; whistle blow, and is prepared to take the heat for it. However, the person has to consider the consequences vis-à-vis the mortgage payments and the cost of raising two children.

Senator Moore: Your answer is that you do not think there is a culture where unethical behaviour is okay. Are you saying it does exist? I am confused.

Mr. Baird: The government would like to see a culture where people, if they see wrongdoing, feel confident if they come forward, they will not be —

Senator Moore: That is not answering the question.

Mr. Baird: That is my response.

Senator Moore: It does not answer the question; it is your response.

Mr. Baird: I disagree with you on this point.

Senator Moore: Let me put it to you. You said that this section of the bill is designed to say that it is not in the culture to do unethical things. Do you think that the culture now is to do unethical things, “yes” or “no”?

Mr. Baird: I knocked on a lot of doors in the recent election campaign. Many public servants said they would be afraid to come forward and report wrongdoing because of the possible consequences.

Senator Moore: That is reporting; that is not the same as whether or not you think that people are out there thinking they can take advantage. I am not aware of that. I do not think our civil service is that low. I think it is more professional than that and I think it is an insult to suggest that.

Mr. Baird: There is a report, commissioned by the previous government, that points out many good things but many bad things as well. It is posted on our website. The Statistics Canada report indicates that morale is low and the Professional Institute of the Public Service of Canada and the Public Service Alliance of

Comme le sénateur Day l'indiquait au début, dans toute société il y a des gens — qu'il s'agisse de politiciens, de médecins, de gens d'affaires, de plombiers ou de qui sais-je encore — qui agissent de façon illicite. Même si 99,9 p. 100 des gens ne commettent pas d'infraction criminelle, nous avons un code criminel strict et efficace. On aurait tort de supposer que les comportements illicites ont cours au sein du gouvernement fédéral.

Le sénateur Moore : Donc, vous n'êtes pas en train de dire que la culture actuelle est contraire à l'éthique.

M. Baird : Comme le sénateur Stratton l'a dit, dans le contexte de la culture actuelle, il est difficile, moralement et socialement, de dénoncer les actes répréhensibles.

Le sénateur Moore : Dans ce cas, il ne s'agit alors pas de corriger un comportement, mais de réagir à une situation.

M. Baird : Celui ou celle qui a peur de perdre son emploi change complètement de niveau de raisonnement. Celui qui serait prêt à dénoncer un acte répréhensible, à tirer la sonnette d'alarme et à en assumer les conséquences, y réfléchirait à deux fois en songeant à ses paiements hypothécaires et au coût de l'éducation de ses deux enfants.

Le sénateur Moore : Ce que vous nous dites, c'est qu'il n'existe pas de culture entérinant un comportement qui serait contraire à l'éthique. À moins que vous ne disiez le contraire? Je suis confus.

M. Baird : Le gouvernement aimerait instaurer une culture où toute personne constatant un acte répréhensible n'hésiterait pas à le dénoncer sachant qu'elle ne risquerait pas...

Le sénateur Moore : Vous ne répondez pas à la question.

M. Baird : C'est ma réponse.

Le sénateur Moore : Vous ne répondez pas à ma question, mais c'est la réponse que vous donnez.

M. Baird : Je ne suis pas d'accord avec vous à ce sujet.

Le sénateur Moore : Laissez-moi vous dire une chose. Vous avez dit que cet article du projet de loi est destiné à préciser qu'il est contraire à la culture d'agir de façon illicite. Je vous repose la question : Estimez-vous que la culture actuelle entérine ce qui est illicite? Oui ou non?

M. Baird : J'ai cogné à bien des portes lors de la récente campagne électorale. J'ai rencontré bien des fonctionnaires qui m'ont dit qu'ils auraient peur de dénoncer des actes répréhensibles à cause des conséquences éventuelles qu'ils auraient à subir.

Le sénateur Moore : Vous rendez compte de ce que vous avez entendu, ce n'est pas la même chose que de nous dire si vous pensez, vous-même, que des gens estiment pouvoir profiter du système. Personnellement, je n'ai pas entendu parler de cela. Je ne pense pas que notre fonction publique soit arrivée aussi bas que cela. J'estime qu'elle est beaucoup plus professionnelle que cela et il est insultant de laisser entendre le contraire.

M. Baird : Selon un rapport commandé par le gouvernement précédent, il y a eu bien de bonnes choses de faites, mais il y en a eu aussi des mauvaises. Ce rapport est accessible sur notre site Web. Le rapport de Statistique Canada indique que le moral est bas, et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada

Canada indicate that the state of morale in the public service is low. The public servants often feel beat up as an institution. It is a key priority for me to try to boost morale in the public service.

Senator Moore: We are all about boosting morale. Your party's comments have created these buzzwords of "rampant corruption." No wonder these people think they are downtrodden.

Along with the authority to make those statements comes the responsibility to be accurate. I do not think the civil service is rife with corruption or an unethical culture. I am sorry, I do not agree with you.

Mr. Baird: I have never said that the public service was rife with corruption.

Senator Moore: You said that is why you think they are feeling down so frequently. Who keeps reminding them? I have never said it.

Mr. Baird: If you look at the morale within the public service you will find that it has been a key driver in local politics. There was a time three years ago when one party had every seat in this region and why they have only two today.

Senator Moore: I have one more question, chair, regarding the reputation of the accused, about which I am very concerned. What happens to the reputation of the accused if found not guilty? There is no way that all of this will be kept secret, minister.

If someone blows the whistle and the accused is not guilty, how will the accused have his or her reputation restored in the civil service and community? This simply states that no person shall take any reprisal against the servant who whistle-blowers but what about the person who is innocent? What will we do to protect that person? If one person is caught up and loses his or her reputation, this will all be for naught.

Mr. Baird: Specific measures are in the bill to the extent possible. We are opening up access to information and we have specific measures for a blanket exemption. I agree with you, senator, that specific measures to provide a blanket exemption from any release of information where someone has been falsely accused. I feel an important responsibility to do that. As to the extent that people want to make false or malicious arguments, if Bill C-2 does not pass they still have the capacity to do that and deal with reputations.

Senator Moore: I do not know where the sanctions are to prevent that and how that person will be put back to where he or she was before the accusation was made.

de même que l'Alliance de la fonction publique du Canada sont également d'avis que le moral à la fonction publique est bas. Les fonctionnaires ont souvent l'impression de ne pas représenter grand-chose et je me suis fixé comme grande priorité de rehausser leur moral.

Le sénateur Moore : Nous sommes tous en faveur de cela. C'est votre parti qui est à l'origine de cette expression au goût du jour qu'est « corruption endémique ». Il n'est pas étonnant que les fonctionnaires se sentent opprimés.

Si vous avez le droit de faire de telles déclarations, vous avez aussi la responsabilité d'être précis dans vos propos. Je ne crois pas qu'il règne à la fonction publique une culture de la corruption ou de tout ce qui est contraire à l'éthique. Je suis désolé, mais je ne suis pas d'accord avec vous.

M. Baird : Je n'ai jamais dit que la fonction publique est en proie à la corruption.

Le sénateur Moore : Vous avez dit que c'est à cause de cela que les fonctionnaires se sentent si souvent maltraités. Or, qui ne cesse de le leur rappeler? Moi, je n'ai jamais dit cela.

M. Baird : Si vous vous y arrêtez un instant, vous constaterez que le moral au sein de la fonction publique a été la principale cause des revirements politiques survenus sur la scène locale. Il y a trois ans, un certain parti avait tous les sièges de la région, mais aujourd'hui, il n'en a plus que deux.

Le sénateur Moore : J'ai une autre question à poser, monsieur le président, au sujet de la réputation des personnes accusées, parce que cela me préoccupe beaucoup. Qu'advient-il de la réputation d'un accusé s'il est établi qu'il n'est pas coupable? Il n'y a aucun moyen de faire en sorte que tout cela soit tenu secret, monsieur le ministre.

Si quelqu'un dénonce une personne qui s'avère innocente comment celle-ci pourra-t-elle ensuite blanchir sa réputation au sein de la fonction publique et de la société? Ici, il est simplement dit qu'aucune mesure ne doit être prise contre le divulgateur ou la divulgatrice, mais que dit-on de l'accusé qui s'avère innocent? Que va-t-on faire pour protéger cette personne? Celui ou celle qui sera victime d'une accusation non fondée verra sa réputation ternie pour rien.

M. Baird : Le projet de loi contient toutes les dispositions possibles à cet égard. Nous élargissons l'accès à l'information et nous avons adopté des mesures prévoyant une exemption générale. Je suis d'accord avec vous, sénateur, au sujet des mesures particulières prévoyant une exemption générale relativement à la divulgation d'informations au sujet des personnes ayant été fausement mises en cause. C'est là une responsabilité importante à mes yeux. Quant à la formulation de plaintes non fondées ou mal intentionnées, il sera toujours possible d'en faire, même si le projet de loi C-2 n'est pas adopté et on pourra donc toujours de porter atteinte à des réputations.

Le sénateur Moore : Je ne vois pas de sanction qui viserait à dissuader les gens de porter des accusations non fondées et je ne vois pas non plus qu'il soit question de réintégrer la personne dans le poste qu'elle occupait avant d'être mise en cause.

Mr. Baird: You are wisely concerned. There is nothing in Bill C-2 that would make that worse in my judgment.

Senator Banks: My question is mundane by comparison to the others and has to do with procurement. This morning, when your officials gave us a briefing on this bill, one of the points made was that the governance of procurement would be principle-based as opposed to rules-based. The question asked was: Is that somewhat of a moving target and would it be theoretically possible that someone could have complied with the rules all the way through a process to its end and then found by the application of that principle, which was not set out in the rules, that it had been done incorrectly by some other judgment? The answer from your officials was: It was at least theoretically possible. Have you considered that possibility?

Mr. Wild: We had this discussion at the briefing and the point that I was making then is part of the review of procurement and part of the entire policy review, for that matter, is trying to look at things from the perspective of what needs to be in an actual rule, what can be done through principles, and how to find the right balance in the system. In that way, you can allow creativity and innovation based on principles without requiring a 100-page policy that dictates *ad infinitum* a rule for every possible permutation and the limits of trying to do a rules-based system where you have to anticipate every possible permutation.

The point I was trying to make is that this is all a question of balance and of finding the right number of rules, as well as instilling the right culture of principles so that people understand on a principled basis the right kind of decision to make. They would be able to understand the values of the government, of being a public servant and how to make a decision on the basis of those values, as well as in compliance with rules. If they understand, grasp and live the values, we can reduce the actual number of hard and fast rules because we know they will make the right decisions.

Senator Banks: I appreciate that. That is what you said this morning. However, a purchaser of a good or service and the supplier of the good or service could have gone through the entire process, signed a deal, as I understand the new regime, and done so with both believing that they were acting according to the rules, which derived, one assumes, from some principles. Could they be found, after the fact, to have not been dealing within the principles, notwithstanding that they had dealt within the rules?

Mr. Wild: There is a real nuance that I am trying to get across, and I am not being successful. The requirements under trade agreements and under government contract regulations are such that the rules require you to have an open, transparent bidding process with criteria set out up front with clear measures as to how you will conduct your evaluation, et cetera. I am not talking about any of that necessarily changing. Rather, I am talking

M. Baird : Vous avez raison d'être préoccupé par cela. Toutefois, selon moi, il n'y a rien dans le projet de loi qui pourrait aggraver la situation par rapport à ce qu'elle est actuellement.

Le sénateur Banks : Ma question est banale par rapport à d'autres, mais elle concerne les approvisionnements. Ce matin, dans l'exposé qu'ils nous ont donné au sujet de ce projet de loi, vos fonctionnaires nous ont indiqué que l'administration des approvisionnements serait désormais fondée sur un ensemble de principes plutôt que sur des règles. Nous leur avons posé la question suivante : n'avons-nous pas affaire à quelque chose d'un peu évasif, en ce sens que quelqu'un pourrait s'être théoriquement conformé à l'ensemble des règles, mais que l'on constate ensuite, à cause de l'application des principes énoncés, que la personne a mal agi? Vos fonctionnaires nous ont répondu que c'était théoriquement possible. Avez-vous envisagé cette possibilité?

Me Wild : Nous en avons effectivement parlé lors de l'exposé et je disais qu'une partie de l'examen de la gestion des marchés et une partie de l'examen de toute la politique visent précisément à déterminer ce qu'il va falloir préciser dans les règles et ce qui pourra simplement faire l'objet de principes. Tout sera une question d'équilibre. En procédant ainsi, nous favoriserons la créativité et l'innovation fondée sur un ensemble de principes sans qu'il soit nécessaire de rédiger une politique de 100 pages précisant dans le menu détail toutes les possibilités envisageables, étant donné les limites que présuppose un système entièrement fondé sur des règles où l'on essaie de prévoir tous les cas de figure.

Ce que je voulais dire, ce matin, c'est que tout est une question d'équilibre, de trouver le bon nombre de règles à adopter et d'instaurer la bonne culture fondée sur des principes, culture qui devra guider les gens dans leurs prises de décisions. En l'espèce, ils seraient en mesure de comprendre les valeurs du gouvernement, ce que représente le fait d'être fonctionnaire et ils sauraient comment prendre une décision en fonction de ces valeurs, mais dans le respect des règles établies. Si les fonctionnaires comprennent, appréhendent et appliquent les valeurs en question, nous parviendrons à réduire le nombre de règles strictes qui s'imposent parce que nous saurons qu'ils sont en mesure de prendre les bonnes décisions.

Le sénateur Banks : Je comprends cela. C'est ce que vous nous avez dit ce matin. Il demeure que le fournisseur et l'acheteur de biens et de services pourraient très bien suivre toute la procédure établie, signer une entente et, à la façon dont je comprends le régime, croire tous deux qu'ils ont agi en conformité avec les règles, lesquelles, on peut le supposer, découlent des principes. Après coup, on pourrait constater qu'ils n'ont pas respecté les principes, même s'ils se sont pliés aux règles établies.

Me Wild : Il y a certainement une nuance que je ne parviens pas à faire passer. En vertu des règlements régissant les ententes commerciales et les marchés publics, il faut appliquer un processus d'appel d'offres ouvert et transparent notamment assorti de critères et de paramètres très clairs devant être précisés d'entrée de jeu quant à la façon dont l'évaluation sera effectuée. Je ne dis pas que cet aspect devra nécessairement

about things that are a little softer around the edges — around deciding exactly how you develop your criteria or how you develop the means of evaluation. Currently, most of those things are prescribed in hard and fast rules. It might be that at the outset as you are developing your procurement mechanism you wish to go through, if you have a principles-based approach and people understand the concept of best value instead of having to follow some preordained step-by-step process, which is the same regardless of the value of the procurement, they can make a proper judgment call as to how to still have an open transparent bidding process but not necessarily one that has to go through the exact same kind of layers that are necessary if the value is \$100 million versus \$100,000. It is all part of a procurement policy review process as well as the panel that is looking at the whole host of existing procurement rules to determine how government can best get value with the private sector without unduly burdening the private sector.

Senator Banks: I hope that I will not see a bogey man under the bed.

The Chairman: On behalf of the committee, I thank Minister Baird, Ms. Cartwright and Mr. Wild for an extended stay for our first hearing on Bill C-2.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, June 28, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 1:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is our second meeting on Bill C-2 providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

The bill is more commonly known as the Federal Accountability Act. As senators, our witnesses and members of the public both here and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years.

I know that the committee will give the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves.

changer. En revanche, je parle de ce qui est un peu plus vague, de la façon dont on formule les critères et dont on élabore les moyens d'évaluation. Pour l'instant, la plupart de ces choses sont prescrites sous la forme de règles strictes. Il est possible que, dès le début, au stade de l'élaboration des mécanismes d'administration des approvisionnements — si l'on applique une approche fondée sur des principes et que les gens comprennent le fait qu'ils devront suivre des valeurs plutôt qu'une procédure préétablie, étape par étape, qui est toujours la même sans égard à la valeur du marché — on décide de lancer un appel d'offres ouvert et transparent sans nécessairement suivre les mêmes étapes selon qu'il s'agit d'un contrat d'un million de dollars ou de 100 000 \$. Tout cela sera revu à la faveur de l'examen de la politique d'approvisionnement et du travail effectué par le groupe d'analyse qui se penche sur les règles actuelles régissant les marchés publics afin de déterminer comment le gouvernement peut parvenir à obtenir des biens et des services de la meilleure valeur possible auprès du secteur privé sans pour autant faire ployer ce dernier sous une masse de règles contraignantes.

Le sénateur Banks : Eh bien, après tout cela, j'espère ne pas voir surgir le Bonhomme sept heures au pied de mon lit.

Le président : Au nom du comité, je remercie le ministre Baird, Mme Cartwright et Me Wild d'être restés aussi longtemps pour notre première séance sur le projet de loi C-2.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 28 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit ce jour à 13 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, ceci est notre deuxième séance consacrée au projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

Le projet de loi est plus couramment connu sous le nom de Loi fédérale sur l'imputabilité. Comme les sénateurs, nos témoins et les membres du public qui nous suivent ici, dans la salle, et dans tout le Canada à la télévision le savent, ce projet de loi constitue l'une des chevilles ouvrières du programme du nouveau gouvernement et représente l'un des plus importants textes de loi soumis au Parlement ces dernières années.

Je sais que le comité soumettra le projet de loi à l'examen approfondi, attentif et détaillé qu'il mérite.

[Translation]

Yesterday, we heard from the president of the Treasury Board Secretariat, the honourable John Baird. Today, we will hear from other witnesses and we will carry on with our meetings. After those hearings, the Committee will consider the bill clause by clause in order to decide if it will recommend amendments to the Senate.

[English]

Today we have officials from the Privy Council Office. We are joined by Ms. Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet, Machinery of Government; Mr. Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning; Mr. Patrick Hill, Acting Assistant Secretary, Machinery of Government; Mr. Marc O'Sullivan, Acting Assistant Secretary to the Cabinet; Mr. James Stringham, Legal Counsel, Office of the Counsel to the Clerk of the Privy Council; and Mr. Marc Chénier, Counsel, Legislation and House Planning, Privy Council Office.

After your opening remarks, the tradition of the committee is to open the floor for questions by honourable senators.

[Translation]

Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet, Machinery of Government, Privy Council Office: Thank you, Mr. Chairman. I have a short preliminary statement to make.

[English]

Page 2 indicates the four areas we will touch upon today — political financing, conflict of interest, the appointment and removal of processes for agents of Parliament and government appointments.

Page 3 summarizes the key elements of the legislation with respect to political financing. The objective of this section of the bill is threefold. It is to try to eliminate undue influence in the system — eliminate any loopholes in the current system — and clarify and simplify the rules. Measures are also aimed at encouraging a connection of the parties to a broader base of the electorate.

Through the legislation, the current \$5,000 contribution limit would be reduced to \$1,000. As you know, there are actually two limits — a \$1,000 limit per year for contributions to each party at the national level, and then an additional \$1,000 per year to each party at the local level. The local level means registered associations, nomination contestants and candidates.

There are also contribution limits of \$1,000 for contributions to an independent candidate and also to an MP's own candidacy. Another provision of the legislation is that only individuals can make contributions to political parties; unions, corporations and associations cannot.

[Français]

Hier, nous avons entendu le président du Conseil du Trésor, l'honorable John Baird. Aujourd'hui, nous entendrons d'autres témoins et nous continuerons notre réunion par la suite. À la fin de ce processus, le comité examinera le projet de loi en détail pour décider s'il doit recommander des changements au Sénat.

[Traduction]

Nous recevons aujourd'hui des fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, soit Mme Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet, Appareil gouvernemental; M. Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire; M. Patrick Hill, sous-secrétaire adjoint par intérim, Appareil gouvernemental; M. Marc O'Sullivan, sous-secrétaire adjoint par intérim du Cabinet, Appareil gouvernemental; M. James Stringham, conseiller juridique, Bureau du conseiller juridique auprès du Greffier du Conseil privé; enfin, M. Marc Chénier, conseiller juridique, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé.

Après avoir écouté vos remarques liminaires, le comité a coutume de donner la parole aux honorables sénateurs pour qu'ils posent leurs questions.

[Français]

Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet, Appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé : Monsieur le président, je vais faire simplement une courte présentation.

[Traduction]

La page 2 indique les quatre domaines dont nous allons traiter aujourd'hui : le financement politique, les conflits d'intérêts, la nomination et la révocation des mandataires du Parlement et les nominations gouvernementales.

La page 3 résume les éléments clés du projet de loi relativement au financement politique. Les objectifs de cette partie du projet de loi sont au nombre de trois. Il s'agit d'empêcher quiconque d'exercer une influence excessive sur le système par l'élimination des échappatoires qui existent actuellement et de clarifier et simplifier les règles. D'autres mesures visent encore à encourager les partis à nouer des liens avec une base électorale élargie.

Le projet de loi réduirait le plafond de contribution actuel de 5 000 \$ à 1 000 \$. Comme vous le savez, il existe en fait deux limites : une limite de 1 000 \$ par an applicable aux contributions faites à chaque parti au niveau national, puis une limite additionnelle de 1 000 \$ par an pour le niveau local de chaque parti. Par niveau local, on entend les associations enregistrées, les candidats à l'investiture et les candidats aux élections.

Sont prévues également des limites de contribution de 1 000 \$ à un candidat indépendant et pour la candidature propre d'un député. Une autre disposition réserve aux seuls particuliers la possibilité de faire des dons aux partis politiques : les syndicats, les sociétés et associations ne le peuvent pas.

The additional elements are identified on the following pages. For example, there will be a ban on any cash donations of more than \$20, and also any donation more than \$20 must be receipted. Currently in the legislation, the limit is \$25.

The limitation period for Elections Act offences — this is for the commissioner to investigate and prosecute any offences under the Elections Act — is increased to five years from when the commissioner becomes aware of the facts of a case, but no later than 10 years after the offence is committed. This provision is in response to a recommendation of the Chief Electoral Officer.

Page 5 identifies other changes. There is a prohibition against electoral district associations and parties transferring trust funds from the association or the party to a candidate. There is a prohibition against candidates accepting gifts that could reasonably be seen as attempts to influence them. This provision is to address the issue that candidates are not currently covered by the Code of Conduct for Members of Parliament. Any gift that has a value of more than \$500 must be disclosed by the candidate to the Chief Electoral Officer.

Members of Parliament are required to wind up most of their trust funds — not family trust funds — and also, they must be able legally to wind up their trust funds. Not all trust funds are in the name of the member of Parliament. In addition, when they wind up their trust funds, they cannot use those proceeds for political purposes.

The second section we want to talk about is the conflict of interest act. This act enshrines in law the regime that is currently in the Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office-holders. In addition to what is in the legislation, the federal accountability action plan that accompanied the legislation noted that the government would welcome the opportunity to work with members of Parliament — members of the House of Commons and senators — should they desire to enshrine their respective conflict of interest codes in legislation.

It also signalled that the document that Privy Council releases with every change of government, which is currently entitled, *Accountable Government: a Guide for Ministers*, will be revised. The current code that dealt with ethical issues is now addressed through the accountable government document since the conflict of interest act is essentially enshrining a conflict of interest regime, not a conflict of interest and ethics regime. The ethics part is now covered and addressed through the accountable government document.

Page 7 identifies other changes that have been made through the legislation, in addition to codifying or enshrining the code in statute. For example, the conflict of interest and ethics commissioner has the power to impose monetary penalties up to a maximum of \$500 for administrative issues, to address administrative compliance issues — failure to file within deadline is one example.

Les pages suivantes indiquent un certain nombre d'éléments supplémentaires. Par exemple, seront interdits les dons en espèces supérieurs à 20 \$, et tout don de plus de 20 \$ doit faire l'objet d'un reçu. Actuellement, cette limite est de 25 \$.

La période de prescription applicable aux infractions à la Loi électorale — il s'agit là du délai dont dispose le commissaire pour faire enquête et poursuivre toute infraction à la Loi électorale — est portée à cinq ans suivant la date à laquelle le commissaire a connaissance des faits, mais au plus tard dix ans après la date de la perpétration. Cette disposition fait suite à une recommandation du directeur général des élections.

La page 5 décrit d'autres changements. Il sera interdit aux associations de circonscription et aux partis politiques de transférer à un candidat des fonds détenus en fiducie. Il sera interdit aux candidats d'accepter des cadeaux qui pourraient raisonnablement être perçus comme des tentatives de les influencer. Cette disposition vise à remédier au fait que les candidats ne sont pas actuellement couverts par le code de conduite des parlementaires. Tout cadeau d'une valeur supérieure à 500 \$ doit être déclaré par les candidats au directeur général des élections.

Les députés seront tenus de liquider la plupart de leurs fiducies — à l'exception des fiducies familiales — et ils doivent être en mesure de le faire légalement. En effet, toutes les fiducies ne sont pas nécessairement au nom du député. En outre, ils ne pourront pas utiliser le produit de la liquidation de leurs fiducies à des fins politiques.

La deuxième partie dont nous allons traiter est la loi sur les conflits d'intérêts. Cette loi consacre en droit le régime actuellement mis en place par le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Parallèlement au texte de loi lui-même, le Plan d'action pour l'imputabilité fédérale qui accompagne le projet de loi indique que le gouvernement serait heureux de travailler en collaboration avec les députés et les sénateurs pour intégrer dans une loi leur code de conflits d'intérêts respectif.

Il signalait également que le document que le Conseil privé publie après chaque changement de gouvernement, qui est actuellement intitulé « *Un gouvernement responsable : Un guide à l'intention des ministres* », sera révisé. Le code de déontologie est actuellement établi par le guide à l'intention des ministres puisque la Loi sur les conflits d'intérêts met en place un régime sur les conflits d'intérêts seulement et non sur les conflits d'intérêts et l'éthique. Le volet éthique est maintenant couvert par le document *Un gouvernement responsable*.

La page 7 met en lumière d'autres modifications introduites par la loi, en sus de la codification et de la consécration en droit du code. Par exemple, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique a pouvoir d'imposer des sanctions pécuniaires jusqu'à concurrence de 500 \$ pour manquement administratif, c'est-à-dire la non-observation d'exigences administratives telles que la production de déclarations dans les délais.

The act clarifies that the commissioner cannot be overruled; that the report of the commissioner is final and cannot be altered.

The act clarifies — this item is on page 8 — that ministers cannot vote on matters connected with their business interests, where voting puts them in a conflict of interest.

Page 9 identifies other changes we made to the act. One was discontinuing the use of blind management agreements. Previously, the code allowed divestiture of controlled assets either by selling in an arm's length transaction, putting the assets into a blind trust or putting them into what are called blind management agreements. The third option will no longer be possible.

The act provides that the commissioner may consider information from the public, but the public would provide the information to a member of Parliament or a senator, and then the senator or the member of Parliament would pass on the complaint to the ethics commissioner. Previously, the Ethics Commissioner investigated complaints with respect to ministers and parliamentary secretaries; but the legislation is now broadened so complaints can be made about any of the approximately 3,600 public office-holders. The act also gives the commissioner the express power to self-initiate an examination and not wait for a complaint to be brought forward.

The act expands the definition of public office-holders to include ministerial advisers. These advisers are people who occupy a position in the minister's office and provide advice on policy or program, or financial advice — matters of that nature — but are not necessarily remunerated.

The act creates a new conflict of interest and ethics commissioner position. This position has an expanded mandate. The commissioner is responsible for administering the House code, the Senate code and the public office-holder code, as well as providing confidential policy advice on ethical issues to the Prime Minister.

The act now requires the commissioner to have either judicial or quasi-judicial experience or, as a result of amendments made to Bill C-2 when it was before the House, to have served either as the Ethics Commissioner or the Senate Ethics Officer.

The third area we will touch upon today is the process for appointing agents and officers of Parliament. The current appointment process is uneven. There are different appointment processes for the agents of Parliament in their various statutes. This process standardizes appointments so that consultation is required with opposition parties and approval by resolution of the Senate and the House of Commons. There is also a new standardization of the approach to interim appointments.

La loi précise que les décisions du commissaire sont sans recours; le rapport du commissaire est final et ne peut être modifié.

La loi spécifie — et vous verrez cela à la page 8 — que les ministres ne peuvent voter sur les questions se rapportant à leurs intérêts commerciaux, c'est-à-dire lorsqu'ils sont placés en conflit d'intérêts.

La page 9 indique d'autres changements apportés à la loi. L'un d'eux est la suppression du recours aux conventions de gestion sans droit de regard. Auparavant, le code permettait de se dessaisir de biens contrôlés soit en les vendant à un acheteur sans lien de dépendance, soit en les plaçant dans un fonds fiduciaire sans droit de regard ou soit encore en les plaçant dans une convention de gestion sans droit de regard. La dernière option ne sera plus offerte.

La loi dispose que le commissaire peut examiner les renseignements portés à son attention par le public, à condition qu'ils lui soient transmis par un député ou un sénateur. Auparavant, le commissaire à l'éthique pouvait faire enquête sur des plaintes visant des ministres et des secrétaires parlementaires, mais la loi sera élargie de manière à ce que les plaintes puissent porter sur n'importe lequel des quelque 3 600 titulaires de charge publique. La loi confère aussi expressément au commissaire le pouvoir de prendre l'initiative d'un examen, même en l'absence de plainte.

La loi étend la définition de titulaires de charge publique aux conseillers des ministres. Ces derniers sont définis comme les personnes qui occupent un poste dans un cabinet de ministre et fournissent des conseils sur les politiques ou les programmes ou les finances — des questions de cette nature — mais sans nécessairement être rémunérées.

La loi crée le nouveau poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, doté d'un mandat élargi. Le commissaire est responsable de l'application du code de la Chambre, du code du Sénat et du code des titulaires de charge publique, en sus de fournir au premier ministre des avis confidentiels sur les politiques relatives à l'éthique.

Le commissaire doit maintenant posséder une expérience judiciaire ou quasi-judiciaire ou, suite aux amendements apportés au projet de loi C-2 par la Chambre des communes, avoir exercé les fonctions de commissaire à l'éthique ou de conseiller sénatorial en éthique.

Le troisième domaine dont nous allons traiter aujourd'hui est le mécanisme de nomination des mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement. La procédure de nomination actuelle est variable selon les stipulations de la loi créant chacune des charges. Dorénavant, ce sera un mécanisme standard qui requiert la consultation des parties de l'opposition et l'approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Le mécanisme de nomination par intérim est également standardisé.

On the next page is the standardization of removal provisions for the officers and agents of Parliament. In the bill, removal now is for cause on address of the Senate and the House of Commons.

The fourth and final area I will touch upon is the section that deals with government appointments. The bill authorizes the establishment of a public appointments commission, whose role is to oversee, monitor, review and report on the selection process for appointments by Governor-in-Council to agencies and boards, commissions and Crown corporations with the intent of ensuring that these appointments are made in a fair, open and transparent manner, and are based on merit.

Another change is the treatment of the priority appointments for ministers' exempt staff. They are eligible to compete for appointments for one year following their departure from a minister's office; and those appointments are made on merit.

There is also provision with respect to the appointment of returning officers. The bill provides for the establishment of a standard of qualifications process by the Chief Electoral Officer and a merit-based selection process for returning officers. They will be appointed for a term of 10 years and they could be reappointed, after consultation with leaders of recognized parties.

Mr. Chairman, that is my presentation. I point out that I am accompanied by a team of experts that worked on these sections of the proposed act. Each of us is able to respond to any questions.

The Chairman: Thank you. You have covered a great deal comprehensively in a short period of time. There will be many questions.

Before turning first to the Deputy Chairman of the Legal Committee, I want to ask a question. In the House of Commons the Legislative Committee on Bill C-2 heard from more than 70 witnesses. A number of witnesses had legal concerns and constitutional concerns, both of which fall under the mandate of this committee. I want to ask about one concern expressed by a number of witnesses in the other place. Reducing contribution limits and banning all corporate and union contributions to political campaigns might violate the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which guarantees freedom of expression under section 2. Can you comment on that?

Ms. O'Hara: Our advice to the Department of Justice has been that this section of the proposed legislation is consistent with the Charter and, I would say, can be defended in that respect.

It is consistent with democratic values because the objective of the section of the bill is to create a level playing field and to ensure that no party in the system can exercise undue influence, for example, by making a large contribution. The argument is, it is consistent with democratic values and practice. The evidence indicates that most contributions are under \$1,000. The proposed

À la page suivante, vous voyez les dispositions applicables à la révocation de ces mandataires et hauts fonctionnaires du Parlement. Dans le projet de loi, la révocation motivée se fait sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Le quatrième et dernier grand domaine que je vais aborder est la partie du projet de loi relatif aux nominations gouvernementales. Le projet de loi autorise la création d'une Commission des nominations publiques qui est chargée de superviser, surveiller et contrôler les processus de sélection des personnes nommées par décret aux agences, conseils, commissions et sociétés d'État, de manière à ce que la sélection soit menée de manière équitable, ouverte et transparente et soit fondée sur le mérite.

Un autre changement intéresse les nominations prioritaires des membres exonérés du personnel des cabinets de ministres. Ces membres peuvent se porter candidats à des concours pendant un an après leur départ du cabinet du ministre, et toute nomination doit être fondée sur le mérite.

Une autre disposition intéresse la nomination des directeurs de scrutin. Le projet de loi prévoit l'établissement par le directeur général des élections de normes de qualification et d'un système de sélection des directeurs de scrutin fondé sur le mérite. Ils seront nommés pour un mandat de dix ans reconductible après consultation des chefs de partis reconnus.

Voilà mon exposé, monsieur le président. Je rappelle que je suis accompagné d'une équipe d'experts qui ont travaillé sur ces dispositions du projet de loi. Chacun de nous pourra répondre à toute question.

Le président : Merci. Vous avez couvert beaucoup de terrain en très peu de temps. Il y aura de nombreuses questions pour vous.

Avant de donner la parole au vice-président du Comité des affaires juridiques, j'aimerais poser moi-même une question. À la Chambre des communes, le Comité législatif du projet de loi C-2 a entendu plus de 70 témoins. Un certain nombre d'entre eux ont exprimé des réserves de nature juridique et constitutionnelle, deux aspects qui relèvent de notre mandat. J'aimerais demander votre avis sur une préoccupation exprimée par plusieurs témoins à l'autre endroit. La réduction des limites de contributions et l'interdiction de toute contribution aux campagnes politiques de la part de sociétés et de syndicats pourrait être contraire à la Charte canadienne des droits et libertés, qui garantit la liberté d'expression dans son article 2. Quel est votre avis?

Mme O'Hara : L'avis que nous avons donné au ministère de la Justice est que cet article du projet de loi est conforme à la Charte et peut être défendu à ce titre, ajouterais-je.

Il est conforme aux valeurs démocratiques car l'objectif de cet article du projet de loi est d'établir l'égalité des chances et d'assurer que nul ne peut exercer une influence excessive, par exemple en versant une grosse contribution. Notre argumentation est que cela est conforme aux valeurs et à la pratique démocratiques. La réalité est que la plupart des contributions

legislation is consistent with practice. We also note that it is consistent with other —

Senator Cools: Whose practice? Ms. O'Hara is whizzing through many statements that have huge assumptions behind them. Perhaps we could slow it down a bit and do them one at a time.

Whose values? What is a value anyway — huge assumptions?

The Chairman: We have a list of senators who want to ask questions.

Senator Cools: This is part of the problem. Enormous assumptions are made. They are recited in rapid succession and in that way, they elude being questioned.

Ms. O'Hara: When I refer to practice, I refer to contributions made in 2004. We know what kind of contributions were made.

The Chairman: That practice is in respect of the January election in Canada.

Ms. O'Hara: We know what contributions were made and we know that 99 per cent of them were made by individuals for less than \$1,000 each. The average contribution was about \$172. The other argument is that the proposals are consistent with what is done in other jurisdictions, both in Canada where Manitoba and Quebec have these kinds of provisions, and in other countries such as the United States, France and the United Kingdom. Those kinds of arguments would be made and so our view is that it is consistent with the Charter.

Senator Day: I will begin with a specific question to help illustrate the difficulty with many small details in this bill.

Bill C-2, Part I, Conflicts of Interest, Election Financing, Lobbying and Ministers' Staff, the conflict of interest act, contains four parts. I would like to go to Part I, Conflict of Interest Rules, in Part I. Why can we not have a bill that enacts the Conflict of Interest Act? It took me three days of reading to figure out that some parts are parts of parts and not part of the whole. It is difficult for someone who has not lived this bill as you have done for the last while. Likely two or three bills could have come out of this one bill. Who made the decision to put this all in one bill? Part I, the Conflict of Interest Act, could be a bill unto itself.

Senator Cools: This bill is a conglomerate bill with so many bills in one.

Ms. O'Hara: It is an omnibus bill. The government made the decision that —

sont inférieures à 1 000 \$. Le projet de loi est donc conforme à cette pratique. Nous signalons également qu'il est conforme à d'autres —

Le sénateur Cools : La pratique de qui? Mme O'Hara nous assène toute une série d'affirmations reposant sur des hypothèses. Peut-être pourrions-nous ralentir un peu et les passer en revue une à la fois.

Les valeurs de qui? Qu'est-ce qu'une valeur de toute façon — d'énormes hypothèses?

Le président : Nous avons une liste de sénateurs désireux de poser des questions.

Le sénateur Cools : C'est une partie du problème. On invoque d'énormes a priori. On les récite en rafale et, de cette façon, on évite la contestation.

Mme O'Hara : Lorsque je parle de pratique, j'entends les contributions faites en 2004. Nous savons quelles sortes de contributions ont été faites.

Le président : C'est la pratique lors de l'élection fédérale de janvier.

Mme O'Hara : Nous savons quelles contributions ont été faites et nous savons que 99 p. 100 d'entre elles ont été faites par des personnes donnant moins de 1 000 \$ chacune. La contribution moyenne était d'environ 172 \$. L'autre argument est que les propositions sont conformes à ce qui existe dans d'autres juridictions, tant au Canada, où le Manitoba et le Québec appliquent ce genre de disposition, que dans d'autres pays tels que les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. C'est le genre d'argument que l'on ferait valoir et notre avis est donc que les restrictions sont conformes à la Charte.

Le sénateur Day : Je commencerai par une question précise afin d'illustrer la difficulté que présentent beaucoup de petits détails dans ce projet de loi.

La partie I du projet de loi C-2, intitulée « Conflits d'intérêts, financement électoral, lobbying et personnel ministériel », autrement dit la Loi sur les conflits d'intérêts, contient quatre parties. J'aimerais passer à la partie I, les règles régissant les conflits d'intérêts, dans la partie I. Pourquoi ne pouvons-nous avoir un projet de loi promulguant la Loi sur les conflits d'intérêts? Il m'a fallu trois jours de lecture pour comprendre que certaines parties sont des parties de parties et non une partie du tout. Il est difficile pour quelqu'un qui n'a pas, comme vous, travaillé jour après jour sur ce projet de loi, de s'y retrouver. Ce projet de loi aurait dû se présenter sous forme de deux ou trois projets de loi différents. Qui a pris la décision de tout regrouper en un seul? La partie I, la Loi sur les conflits d'intérêts, pourrait être un projet de loi propre.

Le sénateur Cools : Ce projet de loi est un conglomerat, avec tant de projets de loi groupés en un seul.

Mme O'Hara : C'est une loi cadre. Le gouvernement a pris la décision de —

Senator Cools: No, an omnibus bill is about many different things. This bill is several bills.

Ms. O'Hara: The government made the decision to enact in one piece of legislation all the elements that would come under a federal accountability act. I am not a drafter but perhaps Mr. Chénier wants to answer from that standpoint. There is a substantive reason. This bill is considered to be a package, as Minister Baird described it last night. The view is that all these measures are related and so they are intended as a package to increase transparency and accountability in government. The bill is called the federal accountability act. While it is true they come under different pieces of legislation, they are related because they all contribute to increasing accountability. The drafting works in that they can be identified as separate parts of this proposed legislation.

Marc Chénier, Counsel, Legislation and House Planning, Privy Council Office: I know proposed legislation that amends so many other acts is a bit confusing. The bill is divided into five parts and each part is meant to address a particular area of government campaign promises in respect of its accountability platform. The table of contents shows Part I and underneath, another Part I. That is because the first part of Part I is an act unto itself — the new conflict of interest act, which is divided into parts. Part I includes an act that is also divided into parts. Does that make any sense?

Senator Day: It makes sense but it took me a while to figure it out. If it had been part A of Part I, I might have figured it out faster.

Mr. Chénier: Eventually, the conflict of interest act will be a statute unto itself as part of the Statutes of Canada, so it will be clearer to read through.

Senator Day: There seems to be a desire on behalf of the current administration to do things in fives. As a result, I had five priorities in my speech yesterday.

In this Conflict of Interest Act, which is part 1 of Part I, I would like you to go to clause 11 on page 6 about gifts and other advantages. It states:

11(1) No public office holder or member of his or her family shall accept any gift or other advantage...

(2) Despite subsection (1), a public office holder or member of his or her family may accept a gift or other advantage...

(b) that is given by a relative or friend;

Clauses 23 and 24 suggest that gifts to relatives or friends do not have to be disclosed. Does that exemption create a possibility for some difficulties, because the phrase, "gifts from relatives or

Le sénateur Cools : Non, un projet de loi cadre porte sur des choses très différentes. Celui-ci représente en fait plusieurs projets de loi.

Mme O'Hara : Le gouvernement a pris la décision de promulguer en un seul texte de loi tous les éléments qui seraient couverts par une loi fédérale sur l'imputabilité. Je ne suis pas rédactrice, mais peut-être M. Chénier voudra-t-il répondre selon cette optique. Il y a une raison de fond. Ce projet de loi est considéré comme un tout, comme le ministre Baird l'a indiqué hier soir. Son point de vue est que toutes ces mesures sont apparentées et se veulent un ensemble visant à accroître la transparence et l'imputabilité du gouvernement. Le projet de loi s'appelle la Loi fédérale sur l'imputabilité. S'il est vrai que différentes mesures relèvent de différents textes de loi, toutes sont apparentées parce que toutes contribuent à accroître l'imputabilité. La rédaction est rationnelle en ce sens que tous ces différents textes peuvent être identifiés comme des parties séparées de ce projet de loi.

Marc Chénier, conseiller juridique, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé : Je sais qu'un projet de loi qui modifie tant d'autres lois peut être source d'un peu de confusion. Le projet de loi est divisé en cinq parties, dont chacune couvre un élément particulier des promesses électorales du gouvernement en matière d'imputabilité. La table des matières affiche une partie I, et en dessous de celle-ci, une autre partie I. C'est dû au fait que la première partie de la partie I constitue elle-même une loi — la nouvelle Loi sur les conflits d'intérêts, qui est elle-même divisée en parties. La partie I contient une loi elle-même divisée en parties. Comprenez-vous cela?

Le sénateur Day : Je comprends, mais il m'a fallu du temps pour m'y retrouver. Si cela avait été la partie A de la partie I, j'aurais peut-être compris plus vite.

M. Chénier : Au bout du compte, la Loi sur les conflits d'intérêts sera une loi propre faisant partie des Statuts du Canada, si bien que la lecture en sera plus simple.

Le sénateur Day : Le gouvernement actuel semble avoir une prédilection pour le chiffre cinq. De ce fait, j'avais cinq priorités dans mon discours d'hier.

Dans cette Loi sur les conflits d'intérêts, qui est la partie 1 de la partie I, j'aimerais que vous vous reportiez à l'article 11, page 6, qui traite des cadeaux et autres avantages. Je lis :

11(1) Il est interdit à tout titulaire de charge publique et à tout membre de sa famille d'accepter un cadeau ou autre avantage...

(2) Le titulaire de charge publique ou un membre de sa famille peut toutefois accepter...

(b) un cadeau ou autre avantage qui provient d'un parent ou d'un ami;

Les articles 23 et 24 donnent à penser que les cadeaux faits à des parents ou amis ne doivent pas être déclarés. Est-ce que cette exemption ne pose pas d'éventuelles difficultés, car l'expression

friends,” is vague. Who is a friend? Everyone is a friend when they have something to give you. Can you help me with that exemption?

Ms. O'Hara: The concern was that if gifts from relatives and friends were not exempted, there would be situations where candidates could not accept Christmas presents from family members if, in fact, the legislation were to coincide with the Christmas period. This measure is intended to capture gifts that could be seen reasonably to influence the public office-holder. The view was that Christmas presents from relatives and friends were not intended to do that, so that is why those gifts are exempted.

Senator Day: Clause 23 provides for a \$200 limit, so that clause would encompass most Christmas gifts. It is not necessary to disclose anything under \$200, but if the gift over \$200 is from a friend, would you think that might be an opportunity for abuse, logically?

Ms. O'Hara: If the gift is over \$200, you have to disclose it.

Senator Day: Other than gifts from relatives or friends: If a gift over \$200 is from a relative or friend, the way I read it, it is not necessary to disclose it. Am I correct?

Patrick Hill, Acting Assistant Secretary, Machinery of Government, Privy Council Office: The substantive provisions, including the ones that you are directing us to, are provisions that have formed part of the current conflict of interest regime for public office-holders. Those rules, in a general sense, have been in place since at least 1985.

The objective of these provisions is to balance the goal of transparency, on the one hand — that is why we have the requirement that certain gifts over the threshold be reported and publicly declared — with an administrative regime that governs some 1,200 full-time public office-holders.

The balance that has been struck here — and this balance has not changed substantively from the current regime, or even from earlier iterations of the current regime — is to require disclosure to the commissioner and public declaration of gifts over \$200. This provision meets the transparency goal. Those gifts are now published on the Ethics Commissioner's website.

The exemption in respect of family and friends is designed to avoid the administrative burden of every public office-holder having to report every Christmas gift over \$201.

A case in point could be a gift from one's spouse or a close friend with a value of \$500 or \$1,000. That gift is not now, nor will it be under this act, a reportable or declarable gift.

Senator Day: You purport to put in statutory form in this bill, in Part I, a code that already exists. Was that code reviewed substantively or have you just lifted it out and said you will put this in and make it part of a statute, as opposed to it being a more flexible code?

« d'une source autre que les parents et les amis » est vague. Qui est un ami? Quiconque vous donne quelque chose est un ami. Pouvez-vous m'éclairer au sujet de cette exemption?

Mme O'Hara : Le souci était que, si l'on n'exemptait pas les cadeaux de parents et d'amis, on aurait des situations où les candidats ne pourraient accepter les cadeaux de Noël de membres de la famille si la période visée coïncidait avec la période de Noël. Cette mesure est destinée à couvrir les cadeaux pouvant être raisonnablement perçus comme destinés à influencer le titulaire de charge publique. On a considéré que les présents de Noël donnés par des parents et amis n'ont pas cette intention, et c'est pourquoi ces cadeaux sont exemptés.

Le sénateur Day : L'article 23 établit une limite de 200 \$, si bien que cette disposition engloberait la plupart des cadeaux de Noël. Il n'est pas nécessaire de déclarer les cadeaux inférieurs à 200 \$, mais si le cadeau supérieur à 200 \$ provient d'un ami, pensez-vous que cela n'ouvre pas la porte aux abus, logiquement?

Mme O'Hara : Si le cadeau est supérieur à 200 \$, vous devez le déclarer.

Le sénateur Day : Sauf s'il provient de parents ou d'amis : si un cadeau supérieur à 200 \$ provient d'un parent ou ami, si je lis bien, il n'est pas nécessaire de le déclarer. Ai-je raison?

Patrick Hill, secrétaire adjoint par intérim, Appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé : Les dispositions de fonds, y compris celles que vous citez, font partie du régime des conflits d'intérêts actuels applicable aux titulaires de charge publique. De manière générale, ces règles sont en place depuis au moins 1985.

L'objectif de ces dispositions est d'équilibrer l'objectif de la transparence, d'une part — c'est pourquoi certains cadeaux dépassant le seuil doivent être publiquement déclarés — et un régime administratif qui régit quelque 1 200 titulaires de charge publique à temps plein.

Le compromis qui a été trouvé ici — et cet équilibre n'a pas changé sensiblement par rapport au régime actuel ou même des formes antérieures du régime relatif aux cadeaux — consiste à exiger la déclaration au commissaire et la déclaration publique des cadeaux supérieurs à 200 \$. Cette disposition répond à l'objectif de transparence. Ces cadeaux sont aujourd'hui publiés sur le site Internet du commissaire à l'éthique.

L'exemption applicable aux cadeaux de parents et amis vise à éviter d'imposer à tous les titulaires de charge publique le fardeau administratif de la déclaration de chaque cadeau de Noël supérieur à 201 \$.

Un exemple serait un cadeau fait par un conjoint ou un ami proche d'une valeur de 500 \$ ou 1 000 \$. Un tel cadeau n'est pas aujourd'hui, ni ne sera en vertu de cette loi, déclarable.

Le sénateur Day : Dans la partie I de ce projet de loi, vous consacrez en droit un code déjà existant. Ce code a-t-il été revu à fond ou bien l'avez-vous pris tel quel pour en faire une loi, par opposition à cet instrument plus flexible qu'est un code?

Ms. O'Hara: As I mentioned in my presentation, for one thing, this legislation is focused entirely on conflict of interest, whereas the broader public office-holder code is intended to be an ethics and conflict of interest code.

What we had to do, as the provincial statutes in this area do, is to focus on the conflict of interest elements of the code. That focus is reflected in Part I. Elements that dealt with ethical issues in the previous code will now be reflected in a revised version of a document called, *Accountable Government*.

Senator Day: In lifting out the conflict of interest aspects of the code and putting them in this statute, did you look at those from a substantive point of view or was your exercise only to lift them out and put them in here?

Ms. O'Hara: The drafters can talk about what is required when moving from a code to a statute, because drafting issues were at play. We also added elements to the legislation that were not in the original code.

Senator Day: The particular one that I am focusing on, gifts from relatives or friends, did you look at that element from a substantive point of view?

Ms. O'Hara: No.

Senator Day: I just wanted to find out what exercise you carried out in that regard.

We are focusing on one clause out of 217 or so. There are many parts to it, so it takes us a while to get a feeling for Bill C-2 in all its manifestations. How many public servants worked on bringing this together in the six weeks it took to come up with this bill?

Ms. O'Hara: The Treasury Board people would be in a better position to report on that. A number of departments were involved in various sections of the legislation, and then there were policy people from the departments, as well as people from the Department of Justice who actually drafted the legislation. Between 30 and 40 people were involved.

Senator Day: Were all of you involved?

Ms. O'Hara: Yes.

Senator Day: Were you involved in any aspect of this bill before the change of regime, before government changed?

Ms. O'Hara: Yes: Machinery of Government has always been responsible for drafting the conflict of interest code. As I mentioned in my presentation, the code is reviewed every time a new administration takes office. Patrick Hill had been involved in redrafting the code that was released on February 6, 2006. Marc Chénier, I think, had arrived by the time we drafted Bill C-24, so he has been involved in political financing issues.

Senator Day: Mr. Hill, did you do your redrafting between January 23 and February 6?

Mme O'Hara : Comme je l'ai indiqué dans mon exposé, cette loi porte exclusivement sur les conflits d'intérêts, alors que le code plus général applicable aux titulaires de charge publique se voulait un code d'éthique et de conflits d'intérêts.

Il nous a donc fallu, comme le font les lois provinciales dans ce domaine, extraire les éléments de ce code relatifs aux conflits d'intérêts. C'est ce que vous voyez dans la partie 1. Les éléments touchant la déontologie du code antérieur seront maintenant reflétés dans une version remaniée d'un document intitulé *Un gouvernement responsable*.

Le sénateur Day : En extrayant les éléments du code relatif aux conflits d'intérêts pour les inscrire dans cette loi, en avez-vous examiné la substance ou bien vous êtes-vous contenté de les extraire et de les placer là?

Mme O'Hara : Les rédacteurs peuvent vous dire ce qui doit être fait lorsqu'on passe d'un code à une loi, car il y avait des problèmes de rédaction en jeu. Nous avons aussi ajouté des éléments à la loi qui ne figuraient pas dans le code original.

Le sénateur Day : L'aspect particulier dont je parle, les cadeaux de parents ou d'amis, l'avez-vous examiné quant au fond?

Mme O'Hara : Non.

Le sénateur Day : Je voulais simplement savoir quel travail vous aviez effectué à cet égard.

Nous parlons ici d'un article sur un total de 217 ou un chiffre de cet ordre. Il y a donc là toutes sortes d'éléments, et il nous faut un certain temps pour appréhender toutes les manifestations du projet de loi C-2. Combien de fonctionnaires ont travaillé là-dessus au cours des six semaines qu'il a fallu pour rédiger ce projet de loi?

Mme O'Hara : Le Conseil du Trésor serait mieux en mesure de vous le dire. Plusieurs ministères ont travaillé sur diverses parties du projet de loi, et il y avait aussi les responsables des politiques des ministères, ainsi que les spécialistes du ministère de la Justice qui ont rédigé le texte lui-même. Entre 30 et 40 personnes étaient concernées.

Le sénateur Day : Étiez-vous tous concernés?

Mme O'Hara : Oui.

Le sénateur Day : Avez-vous travaillé sur l'un ou l'autre aspect de ce projet de loi avant le changement de régime, avant le changement de gouvernement?

Mme O'Hara : Oui : Le secrétariat Appareil gouvernemental a toujours été responsable de la rédaction du code sur les conflits d'intérêts. Comme je l'ai mentionné dans mon exposé, le code est remanié chaque fois qu'un nouveau gouvernement arrive au pouvoir. Patrick Hill a participé au remaniement du code publié le 6 février 2006. Marc Chénier, je crois, était arrivé au moment où nous avons rédigé le projet de loi C-24, et il a donc travaillé sur le financement de partis politiques.

Le sénateur Day : Monsieur Hill, avez-vous effectué votre remaniement entre le 23 janvier et le 6 février?

Mr. Hill: That is the practice for every transition of government.

Senator Day: Were you doing some anticipation?

The Chairman: He is a public servant.

Senator Day: Sure he is. He has to be ready for every eventuality.

Ms. O'Hara: can you look at page 14 of your presentation and tell me what your understanding is of "after consultation." What is understood by the word "consultation" among the leaders of recognized parties?

Ms. O'Hara: My understanding is that often what happens is that the Government House leader consults with his or her counterparts. Sometimes it is done at that level, through the House leaders of the various parties; sometimes it is done by the leaders of the parties themselves. It can vary. The legislation does not specify. Consultation has to be with leaders, but it is sometimes done through House leaders.

Senator Day: Can we take that to mean "advise"?

Ms. O'Hara: No: The legislation uses the specific word "consultation."

Senator Day: Have you any understanding as to what that term means, from a practical point of view?

Ms. O'Hara: I do not believe it is defined in the legislation. It means talking to the leaders of the opposition parties with respect to a possible candidate for a returning officer or other position.

Senator Day: Do you anticipate the possibility of one of leaders to say, "I do not like that"? Then what would the government do in that instance?

Ms. O'Hara: We are now speculating about something that, in fact, is a brand new process. We are consulting with the leaders of the recognized parties on returning officers.

Marc O'Sullivan, Acting Assistant Secretary to the Cabinet, Privy Council Office: This section refers to consultation by the Chief Electoral Officer for the reappointment of returning officers. Consultation indicates the intentions. Because the legislation does not specify how to resolve any difference of opinion, it is then a matter for the judgment of the person undergoing the consultation to determine whether it is better to proceed nevertheless or to ensure everyone is onside.

There are other provisions as well for consultations on other appointments. It is the same matter. In consulting the leaders of every political party, they have to determine whether they are willing to go ahead with or without the support of everyone; whether they must have a general consensus. Here the accountability is clearly with the Chief Electoral Officer. The Chief Electoral Officer will be accountable for how returning officers are appointed and, therefore, will have to explain to

M. Hill : C'est la coutume à chaque changement de gouvernement.

Le sénateur Day : Avez-vous anticipé quelque peu?

Le président : C'est un fonctionnaire.

Le sénateur Day : Tout à fait. Il doit être prêt à toute éventualité.

Madame O'Hara, pourriez-vous vous reporter à la page 14 de votre exposé et me dire ce que vous entendez par « après consultation ». Que signifie pour vous le mot « consultation » des chefs de partis reconnus?

Mme O'Hara : Je crois savoir que souvent le leader en Chambre du gouvernement consulte ses homologues. Parfois la consultation se fait à ce niveau, celui des leaders en Chambre des divers partis, parfois elle est le fait des dirigeants des partis eux-mêmes. C'est variable. La législation ne précise pas. Les dirigeants doivent être consultés, ce peut être parfois par l'intermédiaire des leaders en Chambre.

Le sénateur Day : Le sens pourrait-il être celui de « conseiller »?

Mme O'Hara : Non : La loi utilise expressément le mot « consultation ».

Le sénateur Day : Avez-vous idée de ce que signifie le terme sur le plan pratique?

Mme O'Hara : Je ne crois pas qu'il soit défini dans la loi. Cela signifie prendre langue avec les dirigeants des partis d'opposition au sujet d'un éventuel candidat à un poste de directeur du scrutin ou autre.

Le sénateur Day : Envisagez-vous la possibilité que l'un des dirigeants dise : « Je n'aime pas un tel »? Que ferait alors le gouvernement?

Mme O'Hara : Vous nous demandez de spéculer sur ce qui est en fait un mécanisme flambant neuf. On consulte les dirigeants des partis reconnus au sujet du choix des directeurs de scrutin.

Marc O'Sullivan, secrétaire adjoint par intérim du Cabinet, Bureau du Conseil privé : Cet article traite des consultations entreprises par le directeur général des élections au sujet de la reconduction du mandat des directeurs de scrutin. La consultation détermine les opinions. Étant donné que la loi ne spécifie pas la manière de régler les divergences d'opinions, il incombe donc à la personne procédant à la consultation de faire preuve de jugement pour décider de procéder néanmoins à la reconduction ou plutôt d'obtenir un assentiment unanime.

D'autres dispositions encore prévoient des consultations au sujet d'autres nominations. C'est le même principe. En consultant les dirigeants de tous les partis politiques, il faut décider si l'on va procéder à la nomination avec ou sans le soutien de tous ou s'il faut un consensus général. Ici, la responsabilité appartient clairement au directeur général des élections. C'est lui qui viendra rendre compte de la nomination des directeurs de scrutin et qui devra donc expliquer au Parlement — le directeur

Parliament — the Chief Electoral Officer is called to account before Parliament — a situation where he or she appointed someone over the objections of the political leaders that were consulted.

Senator Day: That is helpful. The only other point I have at this round is on page 4 in your presentation. We are talking about the Canada Elections Act. The last page that we just looked at, where the Chief Electoral Officer is given the authority to appoint the returning officers in each of the areas, a new step is taking place. We are also talking about the Canada Elections Act here on page 4. Then on the second line of the second bullet, it reads that the limitation period in the Canada Elections Act of offences will increase to five years. You said in your presentation that recommendation came from the Chief Electoral Officer. Who is the commissioner about whom we are talking here?

Ms. O'Hara: The title is Commissioner of Canada Elections, who actually investigates offences under the Canada Elections Act. It is a separate position.

Senator Day: Is this delegation new as well?

Ms. O'Hara: This delegation is not new. It has always been in place. The time the commissioner has to investigate — the commissioner will not prosecute any more — has been extended, but the investigatory power has always been with the commissioner.

Senator Day: The Chief Electoral Officer presumably has a higher rank so he makes a recommendation. Did you say this was the result of a recommendation from the Chief Electoral Officer?

Ms. O'Hara: It was a recommendation to the House Standing Committee on Procedure and House Affairs. The Chief Electoral Officer prepares a report after every election. I do not remember in which of his reports to the standing committee he made this recommendation.

Senator Andreychuk: Having had the benefit of having looked at this bill, I do not find it as complex as some of the other bills with which we have had to deal, most notably the Income Tax Act, the Criminal Code and, most recently, the Public Safety Act, which touched virtually everyone from emergencies to health to anti-terrorism. This bill is confined to one subject matter: accountability.

One thing that this committee does and has done well is to look at the government's intent in passing the law, and to see if it is workable. In other words, how will the administration flow from this? With that in mind, on page 9 of your presentation you talk about complaints no longer being limited to ministers and parliamentary secretaries but can be brought against any of approximately 3,600 public office-holders.

Have you costed out what this change will entail administratively, both in person years and in dollars? You are creating a new regime, if I may call it, of accountability.

général des élections rend compte au Parlement — pourquoi il ou elle a nommé quelqu'un en dépit des objections des dirigeants politiques consultés.

Le sénateur Day : Votre explication est utile. Ma seule autre question lors de ce tour porte sur la page 4 de votre exposé. Il est question là de la Loi électorale du Canada. La dernière page que nous venons de regarder, où le directeur général des élections reçoit le pouvoir de nommer les directeurs de scrutin dans chacune des régions, décrit une nouvelle étape. Ici, à la page 4, nous parlons de la Loi électorale du Canada. À la deuxième ligne du deuxième paragraphe, je lis que la période de prescription applicable à une infraction à la Loi électorale sera portée à cinq ans. Vous avez dit dans cet exposé que cette recommandation émane du directeur général des élections. Qui est le commissaire dont il est question ici?

Mme O'Hara : Son titre est commissaire aux élections fédérales. C'est lui qui fait enquête sur les infractions à la Loi électorale du Canada. C'est un poste distinct.

Le sénateur Day : Est-ce également une nouvelle délégation?

Mme O'Hara : Cette délégation n'est pas nouvelle. Elle a toujours existé. Le délai dont dispose le commissaire pour mener enquête — le commissaire ne s'occupera plus des poursuites — a été prolongé, mais le commissaire a toujours exercé le pouvoir d'enquête.

Le sénateur Day : Je présume que le directeur général des élections est de rang supérieur, si bien qu'il peut formuler une recommandation. Disiez-vous que cela fait suite à une recommandation du directeur général des élections?

Mme O'Hara : C'était une recommandation faite au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes. Le directeur général des élections présente un rapport après chaque élection. Je ne me souviens pas dans lequel de ces rapports au comité permanent il a formulé cette recommandation.

Le sénateur Andreychuk : Ayant eu l'avantage d'examiner ce projet de loi, je ne le trouve pas aussi complexe que certains autres que nous avons eus à étudier, notamment la Loi de l'impôt sur le revenu, le Code criminel et, plus récemment, la Loi sur la sécurité publique qui touchait tout l'éventail, depuis les situations d'urgence, jusqu'à la santé et la lutte antiterroriste. Ce projet de loi-ci se limite à un seul sujet : l'imputabilité.

Une chose que notre comité sait bien faire, c'est de considérer l'objectif poursuivi avec le gouvernement avec une loi et déterminer dans quelle mesure celle-ci est praticable. Autrement dit, comment sera-t-elle administrée? Dans cette perspective, vous dites à la page 9 de votre exposé que les plaintes ne seront plus limitées aux ministres et secrétaires parlementaires mais pourront être portées contre n'importe lequel de quelque 3 600 titulaires de charge publique.

Avez-vous chiffré le coût administratif de ce changement, sur le plan du personnel et des dépenses? Vous créez un nouveau régime, si je puis l'appeler ainsi, de reddition de comptes.

How have you factored in that some of these other public office-holders were reporting and had disciplinary aspects to their positions previously? Will there be a conflict with the routine of how they report within their own fields, now that they have to go through this conflict of interest process? In other words, how will you blend the two?

Ms. O'Hara: The legislation actually replaces the code so we do not have to blend in that sense. Are you thinking in terms of the public office-holders covered by the MPs' code?

Senator Andreychuk: I am thinking of the code. First, how will you set this change up. What is the practical way in which you will administer it and what is the cost?

Second, informally and formally, these public office-holders, as part of their administrative tasks, went to certain people about their job and they did not really say code of conduct per se: they reported about their relationships, how they work, and their difficulties, some of which would have been the code. You are now changing that process that has been tested into a new one. How will the changeover occur, or how will the two processes work together?

Ms. O'Hara: On the first issue, Minister Baird mentioned yesterday that the entire legislation has been costed at a global amount, and when the legislation goes through its entire process, individual departments affected by elements of the legislation will bring forward their costs. Those costs will go to the Treasury Board for approval of the funding.

This bill will be hard to calculate because we are anticipating. We know the size of the Ethics Commissioner's office today. It has 35 full-time employees. We know its budget. We know what the current number of complaints are with respect to the current population covered under the current code. This bill represents a significant expansion of the eligible population, but whether it will lead to an increased number of complaints is another issue. We will probably do a guesstimate. Often in those cases you provide funding to the organization up to an amount so that if you are right in your calculation of how many more complaints there will be, you actually have provided sufficient funding.

This one will have to be a bit of guesstimate because we are thinking through how many more complaints there will be.

The process itself will not change. If you are currently covered by, and currently complying with, the code, all the disclosure elements in the current code are just moved into the legislation. In fact, you should not see any change in the disclosure. I cannot think of any change to the disclosure regime itself. The public office-holders currently covered by the code will not see a change.

Avez-vous tenu compte du fait que certains de ces titulaires de charge publique devaient déjà fournir des déclarations et étaient sujets à divers aspects disciplinaires? Y aura-t-il un conflit avec les formalités de déclaration qui s'appliquent déjà à eux dans leur propre domaine, maintenant qu'ils doivent en sus suivre ce processus de conflit d'intérêts? Autrement dit, comment allez-vous harmoniser les deux?

Mme O'Hara : En fait, la loi remplace le code et il n'y a donc rien à harmoniser en ce sens. Songiez-vous aux titulaires de charge publique couverts par le code des députés?

Le sénateur Andreychuk : Je sonde au code. Premièrement, comment allez-vous concrétiser ce changement? Quelle est la façon pratique dont vous allez administrer cela et quel en est le coût?

Deuxièmement, de manière officieuse et officielle, ces titulaires de charge publique, dans le cadre de leurs tâches administratives, rendaient compte à d'autres de leur travail sans expressément faire référence au code de conduite en soi : ils rendaient compte de leurs relations, de leur travail et de leurs difficultés, certains de ces aspects pouvant relever du code. Vous remplacez maintenant ce processus éprouvé par un nouveau. Comment se fera la transition ou de quelle manière les deux processus s'articuleront-ils entre eux?

Mme O'Hara : Pour ce qui est de la première question, le ministre Baird a mentionné que le coût de l'ensemble du projet de loi a été chiffré globalement, et une fois que la loi sera promulguée, les ministères individuels concernés présenteront leurs devis. Ces coûts seront soumis au Conseil du Trésor afin qu'il débloque les crédits voulus.

Le coût de ce projet de loi sera difficile à calculer car nous anticipons. Nous connaissons la taille du Bureau du commissaire à l'éthique aujourd'hui. Il compte 35 employés à temps plein. Nous savons quel est son budget. Nous savons quel est le nombre actuel de plaintes intéressant la population actuelle couverte par le code actuel. Mais le projet de loi élargit sensiblement la population visée, mais on ne sait pas s'il en résultera pour autant un nombre accru de plaintes. Nous ferons probablement une estimation au jugé. Souvent, dans les cas de ce genre, on alloue un certain montant de crédits à l'organisation de façon à ce qu'elle dispose de ressources suffisantes si le nombre de plaintes supplémentaires que vous avez estimé se réalise.

Il ne pourra s'agir que d'une estimation aléatoire car il est difficile de deviner combien il y aura de plaintes supplémentaires.

Le processus lui-même ne changera pas. Si vous êtes actuellement assujéti au code et l'appliquez, tous les éléments de divulgation du code actuel se voient simplement transposés dans la loi. En réalité, il n'y aura aucun changement sur le plan de la divulgation. Je ne vois aucun changement au régime de divulgation lui-même. Les titulaires de charge publique actuellement couverts par le code ne verront pas de changement.

Senator Joyal: That is so unless they have a problem of interpretation and then it goes to the court, because once you put the code in a statute, anyone affected by a decision can go to a court to seek redress; whereas before, redress was totally within the prerogative of the executive.

Mr. Hill: If I can clarify, the population of public office-holders, the 3,600 people of which we speak, has not been expanded by the act, except for the one small expansion to include so-called ministerial advisers, who are a newly defined group in the regime. Of the 3,600 people captured by the new act, all those people are currently subject to the disclosure and reporting requirements currently found in the code. The expansion, if you will, is a clarification that insofar as an MP or senator wishes to launch a formal complaint, currently those complaints may be launched only in respect of approximately 60 ministers and parliamentary secretaries. Should the act receive Royal Assent under the new regime, complaints may be brought in respect of all 3,600 public office-holders. My understanding is that the Ethics Commissioner's office receives complaints, concerns or inquiries with respect to the broader population as a matter of course. It will be a matter of practice before we can determine how many complaints are, in fact, brought forward.

The other point on this issue is that, currently, in respect of the complaints that may be brought against ministers, a threshold requirement is that the senator or MP who brings the complaint forward must have reasonable grounds. That provision is designed to ensure that the complaints that are brought forward are meritorious.

On the question of judicial review, a number of measures are within the act, and Mr. Stringham can help us with that, namely, the attempt, to the extent possible, to limit judicial review. By way of observation, all the provincial regimes are now statutory. We should also point out that matters of judicial review, when brought forward, are reserved to the court on the threshold question as to whether there is a case properly brought before the court. I will leave it to Mr. Stringham to walk through some of the discrete measures in the legislation to limit that prospect.

James Stringham, Legal Counsel, Office of the Counsel to the Clerk of the Privy Council, Privy Council Office: As I understood the senator's question, it was with respect to the conflict of interest act and judicial review under the conflict of interest act alone. I will expand the discussion about judicial review in general and how we attempted to preserve the protections, privileges and immunities for the Senate and House of Commons with respect to judicial review.

In that regard, I will commend to the attention of committee members the proposed provisions to be added to the Parliament of Canada Act, namely, clauses 86, 87 and 88, which set out three distinct roles for the new conflict of interest and ethics commissioner. Clause 86 is in regard to the commissioner's role vis-à-vis the Senate, clause 87 the commissioner's role vis-à-vis the House of Commons and clause 88 the commissioner's role vis-à-vis public office-holders under the conflict of interest act.

Le sénateur Joyal : C'est vrai, à moins qu'il se pose un problème d'interprétation, auquel cas l'affaire est jugée en tribunal, car une fois que vous placez le code dans une loi, quiconque touché par une décision peut intentier un recours en justice; alors qu'auparavant, les recours s'inscrivaient totalement dans la prérogative de l'exécutif.

M. Hill : Si je puis clarifier, la population des titulaires de charge publique, les 3 600 personnes dont nous parlons, n'a pas été agrandie par la loi, sauf un petit ajout, celui des conseillers ministériels, comme on les appelle, qui sont un groupe nouvellement défini soumis au régime. Les 3 600 personnes visées par la nouvelle loi sont déjà assujetties aux contraintes de divulgation et de déclaration du code actuel. L'expansion, en quelque sorte, résulte d'une clarification, à savoir le fait que lorsqu'un député ou un sénateur veut déposer une plainte officielle, il ne peut actuellement le faire qu'à l'égard d'environ 60 ministres et secrétaires parlementaires. Dorénavant, si la loi reçoit la Sanction royale, les plaintes pourront porter sur les 3 600 titulaires de charge publique. Je crois savoir que le bureau du commissaire à l'éthique reçoit déjà routinièrement des plaintes, expressions d'inquiétude ou demandes de renseignements concernant la population d'ensemble. Il faudra attendre de voir combien de plaintes seront effectivement présentées.

Un autre élément de la problématique est qu'à l'heure actuelle, pour déposer plainte contre un ministre, un sénateur ou un député doit avoir des motifs raisonnables de porter la plainte. Cette disposition vise à éviter les plaintes dénuées de fondement.

En ce qui concerne le contrôle judiciaire, la loi contient un certain nombre de mesures, que M. Stringham pourra vous expliquer, qui visent à limiter dans la mesure du possible les recours en justice. Je fais observer que tous les régimes provinciaux ont maintenant valeur légale. Je signale également que lorsque les tribunaux sont saisis d'un recours ils peuvent en déterminer la validité a priori. Je laisse à M. Stringham le soin de vous indiquer certaines des mesures spécifiques dans la loi qui limitent cette perspective.

James Stringham, conseiller juridique, Bureau du Conseiller juridique auprès du Greffier du Conseil privé, Bureau du Conseil privé : Si j'ai bien compris la question du sénateur, elle porte sur la Loi sur les conflits d'intérêts et le contrôle judiciaire sous le régime de cette loi seule. Je vais élargir la discussion au contrôle judiciaire en général et expliquer la manière dont nous tentons de préserver les protections, privilèges et immunités du Sénat et de la Chambre des communes en matière de contrôle judiciaire.

À cet égard, j'attire l'attention des membres du comité sur les ajouts proposés à la Loi sur le Parlement du Canada, à savoir les articles 86, 87 et 88 qui définissent trois rôles distincts pour le nouveau commissaire au conflit d'intérêts et à l'éthique. L'article 86 décrit le rôle du commissaire vis-à-vis du Sénat, l'article 87 son rôle vis-à-vis de la Chambre des communes et l'article 88 son rôle vis-à-vis des titulaires de charge publique sous le régime de la Loi sur les conflits d'intérêts.

Clause 86 patterns itself on the existing section 20.5 of the Parliament of Canada Act, which describes the role of the Senate Ethics Officer, and, as in section 20.5, this new provision, clause 86, seeks to preserve the immunities, privileges and powers of the Senate. The provision seeks to protect the commissioner in his or her actions with respect to the Senate and undertaking the roles that the Senate accords to the commissioner.

Clause 5 of the federal accountability act, on page 35, starts off with "Subsection 2(2) of the Federal Courts Act is replaced by the following," and it goes on to ensure that when it comes to judicial review in the Federal Court, when the commissioner is acting in his or her role with respect to the Senate or the House of Commons, the commissioner is not to be considered a board commission or tribunal for the purposes of the Federal Court. This clause essentially says that the commissioner is not some body that will be reviewable under the Federal Court Act. This provision is similar to the one in the existing Parliament of Canada Act, with the one exemption that the commissioner in his or her role with respect to the conflict of interest act is not so protected.

The Chairman: Is there any other way the role can be reviewable by a court, or is that language all-inclusive?

Mr. Stringham: It is all inclusive with respect to the Federal Court. There is perhaps an open question with respect to superior courts of the provinces. Unfortunately, that question must be answered. With respect to that issue, the committee may wish to take comfort from the recent court rulings, in particular, the Supreme Court decision in *Vaid* where, I believe, the court made it clear that when it comes to internal discipline in the Senate, the House or a legislative assembly dealing with its own members in matters of discipline, the courts will not go into this area. It is an area of parliamentary privilege and will not be subject to judicial review.

Senator Andreychuk: I want to go into the policy on the public office holders to include ministerial advisers. Over the years, both provincially and federally, I have watched with great sympathy when ministers were made accountable on issues that are within their jurisdictions. I also have a great sympathy for deputy ministers who have to implement many of those laws, but there have always been a cadre of people around ministers who give advice but are rarely accountable, and this provision seems to touch these people in how they conduct themselves.

How will you know the informal advisers from the formal advisers in application? I understand the section, and I understand how you are trying to exclude good advice given voluntarily by party leaders and members, but, in practice, how will you define ministerial advisers? Will you have protocols? What systems will you put in place so people understand what an informal adviser is, as opposed to ministerial advisers who are trapped by this act?

L'article 86 reprend l'article 20.5 actuel de la Loi sur le Parlement du Canada, qui décrit le rôle du conseiller sénatorial en éthique si bien que, tout comme l'article 20.5, cette nouvelle disposition, l'article 86, préserve les immunités, privilèges et pouvoirs du Sénat. Cette disposition cherche à protéger le commissaire dans l'exercice des fonctions que le Sénat lui confère et dans ses actes à l'égard du Sénat.

L'article 5 de la loi sur l'imputabilité fédérale, page 35, commence par « Le paragraphe 2(2) de la Loi sur les Cours fédérales est remplacé par ce qui suit », et précise plus loin qu'en matière de contrôle judiciaire par la Cour fédérale, lorsque le commissaire agit dans l'exercice de sa compétence à l'égard du Sénat ou de la Chambre des communes, il ne doit pas être considéré comme un « office fédéral » aux fins de la Cour fédérale. En substance, cette disposition précise que le commissaire n'est pas un « office » quelconque pouvant faire l'objet d'un recours en vertu de la Loi sur les Cours fédérales. Cette disposition est similaire à celle qui existe dans la Loi sur le Parlement du Canada, à l'exception du fait que le commissaire ne bénéficie pas de cette protection dans l'exercice de ses fonctions à l'égard de la Loi sur les conflits d'intérêts.

Le président : Existe-t-il une autre façon de soumettre ce rôle à un contrôle judiciaire, ou bien ce libellé couvre-t-il l'intégralité des recours?

M. Stringham : Il couvre tous les recours en Cour fédérale. Il existe peut-être un point d'interrogation en ce qui concerne les Cours supérieures des provinces. Malheureusement, la question exige réponse. À cet égard, le comité sera peut-être rassuré par les décisions judiciaires récentes, en particulier celle de la Cour suprême dans *Vaid* où, je crois, elle a tranché que les tribunaux n'ont pas compétence pour tout ce qui concerne les mesures disciplinaires imposées par le Sénat, la Chambre des communes ou une assemblée législative à leurs propres membres. C'est là un sujet de privilège parlementaire qui ne peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais aborder la politique consistant à englober les conseillers ministériels dans la catégorie des titulaires de charge publique. Au fil des ans, j'ai suivi avec grande sympathie les cas où les ministres, au niveau tant provincial que fédéral, se voyaient tenu de rendre des comptes sur des affaires relevant de leur compétence. J'ai aussi beaucoup de sympathie pour les sous-ministres qui doivent appliquer nombre de ces lois, mais qui sont toujours confrontés à des personnes de l'entourage des ministres qui expriment des avis mais sont rarement comptables, et cette disposition semble encadrer le comportement de ces personnes.

Comment pourrez-vous distinguer les conseillers officieux des conseillers officiels, dans la pratique? Je comprends l'article, et je vois bien que vous cherchez à exclure les bons conseils donnés spontanément par des dirigeants et membres de partis, mais dans la pratique, comment définirez-vous les conseillers ministériels? Aurez-vous des protocoles? Quel système mettrez-vous en place pour que les gens sachent bien ce qu'est un conseiller officieux, par opposition à un conseiller ministériel couvert par cette loi?

Ms. O'Hara: You are right. This provision was a challenge to draft, to capture the right population. I note two elements: one is that the person has to occupy a position in the office of a minister and has to provide policy program or financial advice to that minister in respect to powers and duties of that particular minister. We hope that with that kind of definition we narrow it to someone who meets the intent. It is someone in the minister's office who provides that kind of advice, whether or not that person is remunerated. That is the last part of that definition.

The idea is that the provision would not capture someone from outside the minister's office who provides informal advice or, certainly, advice that does not touch these areas of policy program or financial advice. Maybe there is more to it as well.

Mr. Hill: That answer explains the challenge we had and the approach adopted.

The second part of your question was with respect to how this provision will be administered in practice. Ultimately, the new commissioner will determine how best to do this. The current commissioner and, before him, previous ethics counsellors have made a practice of proactively publishing guidelines or communicating with ministers directly.

For background information for the committee's benefit, a new minister upon being sworn in, be it as a one-off or as the result of a transition, the staff of the Ethics Commissioner meets quickly with the minister to assess not only the minister's own reporting and compliance requirements but also those of all the minister's exempt staff. One option open to the commissioner under this new regime is, at that point, to make an inquiry of the minister: "Minister, do you have persons who may or may not fall within the definition of 'ministerial adviser'," and to make the judgment accordingly.

Senator Andreychuk: Would this trap interns who come to work in a minister's office: young people who volunteer and become part of a minister's staff? Will it inhibit learning experiences for young people?

Mr. Hill: Those persons are already captured in the current regime under the current Parliament of Canada provisions, which provide that ministerial staff are captured. That definition is broad enough that it has been interpreted in practice to mean both full-time and part-time persons, whether for pay or unremunerated.

Those persons are already captured as public office holders. Both the regime in the bill before you and the current regime in the current code provide for further differentiation for persons who are volunteers and not subject to the somewhat onerous reporting and compliance measures.

Students are captured under the current regime but are exempted from all reporting requirements. They are still subject to the substantive provisions such as being disallowed from working on a file where there is a conflict of interest.

Mme O'Hara : Vous avez raison. Il a été ardu de rédiger cette disposition de manière à couvrir exactement la population voulue. Je signale deux éléments : d'abord, la personne doit occuper un poste au cabinet d'un ministre et doit donner des conseils en matière de politiques, de programmes et de finances à ce ministre sur des questions relevant des attributions de celui-ci. Nous espérons qu'avec cette définition nous limitons le champ aux personnes que l'on veut couvrir. Il s'agit donc d'une personne au sein du cabinet du ministre qui fournit ce genre de conseil, que la personne soit rémunérée ou non. Cela est précisé dans la dernière partie de la définition.

L'idée est que la disposition ne couvre pas quelqu'un en dehors du cabinet du ministre qui donne des avis officiels ou des avis qui ne concernent pas les politiques, programmes ou finances. Ce n'est peut-être pas tout.

M. Hill : Cette réponse explique la difficulté que nous avons eue et l'approche retenue.

La deuxième partie de votre question portait sur l'administration pratique de cette disposition. C'est finalement le nouveau commissaire qui déterminera la meilleure façon de le faire. Le commissaire actuel et, avant lui, les conseillers en éthique précédents ont eu coutume de publier proactivement des lignes directrices ou de communiquer avec les ministres directement.

Sachez que lorsqu'un nouveau ministre est assermenté, que ce soit dans le cadre d'un remaniement du cabinet ou d'un changement de gouvernement, le personnel du commissaire à l'éthique rencontre rapidement le ministre pour passer en revue avec lui, non seulement ses propres obligations de déclaration et d'observation, mais aussi celles de tout le personnel exonéré du ministre. Une option que possède le commissaire avec ce nouveau régime est de demander à ce stade à un ministre : « Monsieur le ministre, avez-vous des personnes susceptibles de correspondre à la définition de 'conseiller ministériel' », et de prononcer un jugement en conséquence.

Le sénateur Andreychuk : Est-ce que cela couvrirait les stagiaires venant travailler dans un cabinet de ministre : de jeunes personnes qui font du bénévolat dans l'entourage d'un ministre? Est-ce que cela limitera les possibilités d'apprentissage des jeunes gens?

M. Hill : Ces personnes sont déjà couvertes dans le régime actuel applicable au Parlement du Canada qui dispose que le personnel ministériel est couvert. Cette définition est suffisamment large pour avoir été interprétée dans la pratique comme englobant les personnes à temps plein et à temps partiel, rémunérées ou non.

Ces personnes sont déjà considérées comme titulaires de charge publique. Tant le nouveau régime du projet de loi que le régime actuel établissent une différenciation ultérieure pour les bénévoles, qui ne sont pas soumis à des contraintes de déclaration et d'observation aussi rigoureuses.

Les étudiants sont captés par le régime actuel mais exonérés de toutes les contraintes déclaratoires. Mais ils sont néanmoins soumis aux dispositions de fond, telles que l'interdiction de travailler sur un dossier lorsqu'il y a conflit d'intérêts.

Senator Andreychuk: You believe that present practices are sufficient for anyone coming into or leaving ministerial office. From what I understand, you do not anticipate any reorientation of your practices. You said that when a minister comes into office, you will do the same thing you have been doing.

Ms. O'Hara: To clarify, the commissioner and the commissioner's staff do that, and we assume they will continue. This provision adds a new question to the minister: in addition to the people who would normally be covered under the code, do you have any people who satisfy this definition?

Senator Campbell: I like the document that you have put out. I have no problem with eliminating corporations or unions. I understand the concept. My concern is that there seems to be a mean-spiritedness in the way the bill is written, pointing directly toward the ongoing leadership campaign.

Legislatively, what is the downside of not bringing into play the contribution portion of this bill before January 1 or until after the leadership convention?

Mr. Hill, am I correct that you worked on Bill C-24?

Mr. Hill: Mr. Chénier did.

Senator Campbell: As you recall, at that time, Prime Minister Chrétien allowed the Conservative Party to disengage itself from that bill if it called a leadership convention before the end of 2003, which it did. They were not caught with one act saying one thing and another act saying another. Is there anything that would prohibit that legislatively?

Ms. O'Hara: Legislation generally comes into force when you are able to implement it. Sometimes implementation of legislation has to be delayed when you are not ready to implement it because regulations must be drafted.

With respect to the Canada Elections Act, in the past, changes to the Canada Elections Act have often required the Chief Electoral Officer and his office to train staff or to change manuals. Time is required to implement changes.

There was a sense that the elements of Bill C-2 with respect to limits and the ban would not require that kind of time frame to implement, that there would not be significant changes required to the Chief Electoral Officer's procedures and manuals. This bill bans things or changes limits, so it is fairly straightforward. Parts of bills come into force when they can be implemented, and this part can be implemented upon Royal Assent because the Chief Electoral Officer does not require a lengthy period of time to implement the necessary changes. A couple of other elements with respect to political financing, such as the disclosure of gifts, require changes to manuals and training of staff on how to administer those changes.

Le sénateur Andreychuk : Vous pensez que les pratiques actuelles suffisent pour quiconque entre ou sort d'un cabinet ministériel. Si j'ai bien compris, vous ne prévoyez pas de réorienter vos pratiques. Vous dites que lorsqu'un ministre entre en fonction, vous continuerez à procéder comme auparavant.

Mme O'Hara : Pour clarifier, c'est le commissaire et son personnel qui font cela, et nous supposons qu'ils vont continuer. Cette disposition ajoute une nouvelle question à poser au ministre : outre les personnes qui sont normalement couvertes par le code, en avez-vous d'autres qui correspondent à cette définition?

Le sénateur Campbell : J'apprécie le document que vous nous avez présenté. Je ne suis pas opposé à ce que l'on supprime les dons des sociétés ou des syndicats. Je comprends le concept. Ma préoccupation tient au fait que ce projet de loi semble contenir une malveillance du fait de son application à la campagne à la direction en cours.

Du point de vue législatif, quel serait l'inconvénient de ne pas mettre en vigueur les dispositions relatives aux contributions avant le 1^{er} janvier ou avant le congrès à la direction?

Monsieur Hill, ai-je raison de penser que vous avez travaillé sur le projet de loi C-24?

M. Hill : M. Chénier l'a fait.

Le sénateur Campbell : Vous vous souviendrez qu'à l'époque le premier ministre Chrétien a autorisé le Parti conservateur à se soustraire au projet de loi s'il convoquait un congrès à la direction avant la fin de 2003, ce qu'il a fait. Ainsi, ce parti ne s'est pas retrouvé pris entre une loi disant une chose et une autre disant autre chose. Y a-t-il un empêchement légal à faire cela?

Mme O'Hara : Généralement, une loi entre en vigueur lorsqu'on peut la mettre en œuvre. Parfois, il faut retarder l'entrée en vigueur d'une loi lorsqu'on ne peut l'appliquer parce que des règlements doivent être rédigés au préalable.

Dans le cas de la Loi électorale du Canada, dans le passé, certaines modifications exigeaient que le directeur général des élections et son service forment du personnel ou modifient des manuels. Il faut du temps pour mettre en œuvre certains changements.

L'on a considéré que les éléments du projet de loi C-2 intéressant les limites et l'interdiction n'exigeraient pas un tel délai de mise en œuvre, car ils n'exigent pas de remaniement important des procédures et manuels du directeur général des élections. Le projet de loi interdit certaines contributions et change les limites, ce qui est relativement facile à appliquer. Certaines parties de projet de loi prennent effet lorsqu'on peut les mettre en œuvre, et cette partie-ci peut être mise en œuvre dès la Sanction royale parce que le directeur général des élections n'a pas besoin d'un long délai pour mettre en place les changements nécessaires. Quelques autres éléments relatifs au financement politique, tels que la déclaration des cadeaux, requièrent la modification de manuels et la formation de personnel sur la manière d'administrer ces changements.

Senator Campbell: Could it be deferred to January 1 without any great difficulty?

Ms. O'Hara: What could be deferred to January 1?

Senator Campbell: Wording in the bill could provide that the contribution limits, in particular, do not come into force until January 1.

I will explain why I ask this question. I do not know why, but it costs \$995 to be a delegate to the December leadership convention. That means that anyone who gave more than \$5 to the party would be breaking the law if they became a delegate. That does not seem fair or honourable.

Is there any harm in deferring only this portion of the bill to January 1, at which time these limits come into effect and anyone who violates them is in violation of the act and subject to whatever penalties are deemed necessary?

Ms. O'Hara: Sections of legislation usually come into effect when they can be implemented. That is why the provision was written that way.

With respect to the \$995, whether that pushes someone over the \$1,000 limit will depend on how much of the \$995 is deemed by the Chief Electoral Officer to be a contribution and how much is for hotel or travel expenses, for example.

Senator Campbell: This fee is not for hotel expenses or any such thing. In fact, under the Income Tax Act, parties must treat convention fees as contributions and issue receipts. This fee is just for the convention; it does not include hotel, meals or anything else.

Ms. O'Hara: The issue is, when will the amount be paid. As you know, under Bill C-2, if the amount is paid before the bill comes into force, then it does not have an impact.

Senator Campbell: There seems to be some urgency with regard to this bill on the part of the government. A person may not know whether they will be a delegate. This leadership race is going on longer than I would have expected. We do not know when it will be.

My question is simple. Is there any downside to saying, "We will do it January 1 in the interests of fair play"? It has been done before with Bill C-24.

Ms. O'Hara: As the minister said yesterday, the legislation is about increasing accountability, trust and confidence in the process. Elements of the bill can come into effect as soon as they can be implemented. Therefore, as soon as you can start to impose limits on contributions, which is an important area of the budget with respect to the democratic electoral process, that element should come into force.

Senator Campbell: Will Canada go to hell in a hand basket if we do not do this in three months? There is an idea that a huge amount of money is flowing to some parties, for whatever reason.

Le sénateur Campbell : Cela pourrait-il être reporté au 1^{er} janvier sans trop de difficulté?

Mme O'Hara : Qu'est-ce qui pourrait être reporté au 1^{er} janvier?

Le sénateur Campbell : On pourrait ajouter au projet de loi une disposition disant que les limites de contribution, en particulier, ne prennent pas effet avant le 1^{er} janvier.

Je vais expliquer pourquoi je pose cette question. Je ne sais pourquoi, mais il en coûte 995 \$ pour s'inscrire comme délégué au congrès à la direction de décembre. Cela signifie qu'un délégué à ce congrès qui donnerait plus de 5 \$ au parti enfreindrait la loi. Cela ne semble ni équitable ni honorable.

Y aurait-il un inconvénient à reporter au 1^{er} janvier l'entrée en vigueur de cette partie du projet de loi, auquel moment ces limites prendraient effet et quiconque les enfreindrait alors contreviendrait à la loi et s'exposerait aux sanctions jugées nécessaires?

Mme O'Hara : Les dispositions d'une loi prennent habituellement effet lorsqu'elles peuvent être mises en œuvre. C'est pourquoi cette disposition a été formulée ainsi.

En ce qui concerne les 995 \$, il faudra attendre de voir quelle partie des 995 \$ sera considérée par le directeur général des élections comme une contribution et combien couvre les frais d'hébergement ou de voyage, par exemple.

Le sénateur Campbell : Ce droit d'inscription ne couvre pas les frais d'hôtel ni rien de ce genre. D'ailleurs, aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, les partis doivent traiter les droits d'inscription aux congrès comme des contributions et émettre des reçus. Ce droit est uniquement pour l'inscription au congrès; il ne couvre pas les frais d'hôtel, de repas, ni rien du genre.

Mme O'Hara : La question est de savoir quand le montant sera payé. Comme vous le savez, selon le projet de loi C-2, si le montant est payé avant l'entrée en vigueur du projet de loi, il n'est pas couvert.

Le sénateur Campbell : Le gouvernement semble très pressé de faire adopter ce projet de loi. Une personne peut ne pas savoir aujourd'hui si elle sera déléguée. Cette course à la direction dure plus longtemps que je ne l'aurais pensé. Nous ne savons pas quand ce sera.

Ma question est simple. Y a-t-il un inconvénient à dire « Nous l'appliquerons le 1^{er} janvier par souci de franc-jeu »? Cela avait été fait dans le cas du projet de loi C-24.

Mme O'Hara : Comme le ministre l'a dit hier, cette législation vise à accroître l'imputabilité et la confiance dans le processus. Des éléments du projet de loi peuvent entrer en vigueur dès qu'ils peuvent être appliqués. Par conséquent, aussitôt qu'il est possible d'imposer des limites aux contributions, limites qui sont un aspect important du budget relatif au processus électoral démocratique, cet élément devrait être mis en vigueur.

Le sénateur Campbell : Est-ce que le Canada va tomber en quenouille si nous ne faisons pas cela dans trois mois? Il circule la notion, pour quelque raison, que certains partis engrangent des

I am not trying to trick you in any way. Do you think that over that three months there will be huge corruption suddenly in the Canadian government?

In 2003, the Liberals could have done exactly the same thing to the Conservatives. They did not because they recognized fair play. Some may not agree that the Liberals practise fair play all the time, but in this case they did.

If we practise fair play now, will it harm anyone? I believe that the answer to that is that it will not, that we can put this portion of the act into force at any time.

Senator Cools: Mr. Chairman, these questions are of a political nature, which is understandable, and some of those questions are better answered by the minister.

Senator Campbell: Is this a point of order? If it is, make a point of order. Otherwise, you are taking up my time.

Senator Cools: I thought I was speaking to the chairman. You can finish, and I will say it then.

The Chairman: Senator Campbell, you have the floor for your second question.

Senator Campbell: The second question is with regard to the conflict of interest and ethics commissioner. Would this person act on behalf of the Parliament and the Senate separately? Either the Senate or Parliament would ask the commissioner to investigate. Is that correct?

Mr. Hill: That is correct. There are three substantial roles for the conflict of interest and ethics commissioner. The first is to administer and discharge the responsibilities set out under the proposed conflict of interest act. That act governs public office holders. Included in that group of public office holders are ministers and parliamentary secretaries. Some ministers, of course, are members of the Senate. The second responsibility is to discharge whatever functions the House of Commons may give that officer. The third function is to discharge whatever functions the Senate may give that officer.

With respect to that second and third function, that same regime, or architecture, if you will, is currently in place. In other words, the Ethics Commissioner today wears two hats. The commissioner discharges the responsibilities under the Code for Public Office Holders, as well as those responsibilities given by the House of Commons pursuant to the Standing Orders of the House of Commons.

What we have done here is to merge the third function into the same officer. I point out that the substantive rules the commissioner will apply in respect of senators are whatever rules the Senate determines to be appropriate.

Senator Campbell: I apologize for this, but last night, Minister Baird said that the only two people in the Senate who would be affected by this would be ministers. That would be Senator Fortier and Senator LeBreton. I may have misunderstood, but essentially, Minister Baird said only these two people will be affected in the Senate.

sommes énormes. Je n'essaie pas du tout de vous tendre un piège. Pensez-vous que pendant ces trois mois le gouvernement canadien va soudainement devenir la proie d'une énorme corruption?

Les Libéraux auraient pu faire exactement la même chose aux Conservateurs en 2003. Ils ne l'ont pas fait parce qu'ils jouaient franc-jeu. Certains n'admettent peut-être pas que les Libéraux jouent toujours franc-jeu, mais en l'occurrence ils l'ont fait.

Si l'on joue franc-jeu aujourd'hui, cela portera-t-il préjudice à quelqu'un? Je crois que la réponse est non, que nous pouvons mettre en vigueur cette partie de la loi à tout moment.

Le sénateur Cools : Monsieur le président, ces questions sont de nature politique, ce qui est compréhensible, et il vaudrait mieux les poser au ministre.

Le sénateur Campbell : Est-ce un rappel au Règlement? Si c'est oui, faites-en un rappel au Règlement. Sinon, vous accaparez mon temps.

Le sénateur Cools : Je pensais m'adresser au président. Vous pouvez terminer, et je le dirai alors.

Le président : Sénateur Campbell, vous avez la parole pour votre deuxième question.

Le sénateur Campbell : La deuxième question concerne les conflits d'intérêts et le commissaire à l'éthique. Est-ce que cette personne agirait séparément pour le compte du Parlement et du Sénat? Soit le Sénat, soit le Parlement demanderait au commissaire de faire enquête. Est-ce exact?

M. Hill : C'est juste. Le commissaire au conflit d'intérêts et à l'éthique remplit trois rôles importants. Le premier consiste à administrer et à assumer les responsabilités qui lui sont données par la Loi sur les conflits d'intérêts. Cette loi régit les titulaires de charge publique. Sont englobés dans ce groupe des titulaires de charge publique les ministres et secrétaires parlementaires. Bien entendu, certains ministres sont membres du Sénat. Le deuxième rôle est de remplir les fonctions que la Chambre des communes confère à cet agent. Le troisième est de remplir les fonctions que le Sénat lui confère.

En ce qui concerne la deuxième et la troisième fonction, le même régime, ou la même architecture si vous voulez, est actuellement en place. Autrement dit, le commissaire à l'éthique porte aujourd'hui deux chapeaux. Il s'acquitte des responsabilités en vertu du code applicable aux titulaires de charge publique, ainsi que les responsabilités qui lui sont données par la Chambre des communes de par le Règlement de la Chambre des communes.

Ce que nous avons fait ici, c'est confier aussi au même agent la troisième fonction. Je fais remarquer que les règles que le commissaire appliquera aux sénateurs seront celles que le Sénat jugera appropriées.

Le sénateur Campbell : Je vous prie de m'excuser, mais hier soir le ministre Baird a dit que les deux seuls sénateurs qui seraient touchés par cela sont les ministres, en l'occurrence le sénateur Fortier et le sénateur LeBreton. J'ai peut-être mal saisi, mais le ministre Baird a dit en substance qu'ils seraient les deux seuls sénateurs concernés.

I do not understand how that is possible, because it sounds as though you want to have us covered by the same conflict of interest and ethics commissioner — one person.

Mr. Hill: Insofar as the proposed conflict of interest act applies to public office holders, Minister Baird is correct in saying that only two public office holders are also currently senators, and you have referred to them. The substantive obligations in the conflict of interest act will apply to those two senators currently and any other senators who might be members of the cabinet in the future.

Insofar as the mandate of the commissioner includes the responsibilities given to that commissioner by the Senate, then all senators will be subject to that commissioner's jurisdiction, if you will, but the substantive rules are for the Senate to determine. They are not found here in the act.

Senator Campbell: You are essentially combining two positions that are there now into one?

Mr. Hill: That is essentially correct.

Senator Campbell: Thank you, Mr. Hill.

Senator Joyal: Point of order, Mr. Chairman. I see many members who want to question the witnesses, and, of course, we are bound by an agenda today and tomorrow morning. If the honourable senators do not have the time to adequately have their questions answered, we can call the witnesses back to testify when we resume sitting in the fall.

I would not like to rush to finish in 20 minutes, and then say, "Goodbye, we have had a review, that is enough. We are ready to go." That is not the way the Senate likes to proceed. If there is no more time for the other senators on your list, keep those names, and when the witnesses are called to come back, we can question them then.

The Chairman: Thank you for your intervention.

Senator Cools: It is customary that both the minister and the departmental representatives appear at the beginning, and then return. It is only recently that an element of, perhaps, slackness has crept into the system, but they are supposed to come at least twice on the study of any bill.

The Chairman: Senator Baker, you have the floor.

Senator Baker: I have two questions, and they relate to the wording in the presentation here today. One reference is to page 10 of the presentation in which Ms. O'Hara pointed out that the act creates a new conflict of interest and ethics commissioner. It then describes the qualifications of the commissioner.

Canadians heard prior to the presentation of this act and these particular sections of the act that this person would have judicial experience. Judicial experience is clearly recognizable as somebody who was formerly a judge, as was Senator Andreychuk, or somebody of great legal knowledge,

Je ne comprends pas comment cela est possible, car il semble que vous veuillez que nous soyons tous couverts par le même commissaire au conflit d'intérêts et à l'éthique — une seule et même personne.

M. Hill : Dans la mesure où la loi sur les conflits d'intérêts proposée s'applique aux titulaires de charge publique, le ministre Baird a raison de dire que seuls deux titulaires de charge publique sont également sénateurs aujourd'hui, et vous les avez nommés. Les obligations substantives de la Loi sur les conflits d'intérêts s'appliqueront aujourd'hui à ces deux sénateurs et à l'avenir à tout autre sénateur qui sera un membre du Cabinet.

Dans la mesure où le mandat du commissaire englobe les responsabilités que le Sénat lui confiera, tous les sénateurs relèveront alors de la compétence de ce commissaire, en quelque sorte, mais le Sénat déterminera les règles applicables. Elles ne sont pas énoncées dans la loi.

Le sénateur Campbell : En substance, vous combinez les deux postes actuels en un seul?

M. Hill : C'est juste.

Le sénateur Campbell : Merci, monsieur Hill.

Le sénateur Joyal : Rappel au Règlement, monsieur le président. Je vois beaucoup de membres désireux de poser des questions aux témoins et, bien sûr, nous sommes limités par un ordre du jour aujourd'hui et demain matin. Si les honorables sénateurs n'ont pas le temps d'obtenir des réponses adéquates à toutes leurs questions, nous pourrions demander aux témoins de revenir lorsque nous reprendrons nos travaux à l'automne.

Je n'aimerais pas précipiter les choses pour terminer en 20 minutes et dire ensuite : « Au revoir, nous avons fait notre étude, elle suffit, nous sommes prêts à partir. » Ce n'est pas ainsi que le Sénat aime travailler. S'il n'y a pas assez de temps pour les autres sénateurs sur votre liste, conservez ces noms et lorsque nous convoquerons de nouveau les témoins, nous pourrions leur poser ces questions.

Le président : Merci de votre intervention.

Le sénateur Cools : Il est de coutume que tant le ministre que les représentants ministériels comparaissent au début, puis reviennent. Ce n'est que récemment qu'un certain laisser-aller, peut-être, s'est insinué dans le système, mais ils sont censés venir nous rencontrer au moins deux fois lors de l'étude de tout projet de loi.

Le président : Sénateur Baker, vous avez la parole.

Le sénateur Baker : J'ai deux questions et elles intéressent la formulation de votre exposé d'aujourd'hui. À la page 10 de son exposé, Mme O'Hara indiquait que la loi crée un nouveau poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Elle décrit ensuite les qualifications du commissaire.

On avait assuré aux Canadiens, avant la présentation de cette loi et de ces dispositions particulières, que les candidats à ce poste devraient avoir une expérience juridique. Possède une expérience juridique, clairement, un ancien juge, comme l'a été le sénateur Andreychuk, ou quelqu'un qui a de grandes connaissances du

such as our chair, Senator Oliver, who was a university professor of law for many years, but the position was certainly restricted to somebody who had judicial experience.

Let me ask the witnesses: At what point was the qualification "or quasi-judicial experience" added, keeping in mind that almost every position of administrative decision-making is recognized as being quasi-judicial, especially that of a cabinet minister?

The Chairman: Last evening, the minister indicated that some of the language is one of the things he was promoting, and that is on our record, but, Mr. Stringham, did you want to respond?

Mr. Stringham: It is true that it is broader than a pool of former judges that is anticipated, yes. It is also provided that a commissioner could be a former member of a federal or provincial board, commission or tribunal, or, additionally, could be a former Senate ethics officer or ethics commissioner.

Senator Cools: But not a former senator.

Senator Baker: The reason I ask the question is because, under the former act, it would have been ludicrous to have, for example, a political hack of a political party appointed as the commissioner, or somebody who is recognized as being in and out of cabinet in a former administration or the present administration who is doing the appointing.

When you look at the law in Canada, a great many decisions are made every year relating to the quasi-judicial role of a cabinet minister and the decisions they make. Those decisions are described as being administrative law decisions, but their quasi-judicial role as cabinet ministers has been clearly spelled out in many adjudications at all levels of court. Certainly, the most recognized person who fulfils a quasi-judicial role would be a cabinet minister.

I ask you, then: Do you think that perhaps that is why this wording is included, so that a cabinet minister could be appointed to the position? I suppose you do not want to comment on that. Perhaps that is unfair. Mr. Chairman, is that an unfair question?

The Chairman: No, perhaps they are prepared to answer.

Senator Joyal: The former leader of the NDP was considered to be a commissioner.

Mr. Hill: We can review that question as to whether a minister, given the issues that you have raised, senator, would fall within the definition of clause 81(2) (b). My understanding is, that was not the intention. We had an occasion to review the provincial regimes in assessing the changes that needed to be made to our regime and bring it into a statutory form.

While we noted that only one province expressly requires any specific qualification for the provincial commissioners — only one province requires that the commissioner be a judge — as a practical matter, most provinces and territories have, in fact, appointed either judges or persons who have extensive experience

droit, tel que notre président, le sénateur Oliver, qui a été professeur de droit pendant de nombreuses années, mais en tout cas l'accès au poste était clairement restreint à des personnes ayant une expérience juridique.

J'aimerais donc que les témoins nous disent à quel stade on a ajouté aux qualifications l'expérience « quasi juridique », sachant que pratiquement n'importe quel poste de décideur administratif est reconnu comme quasi juridique, surtout celui de ministre?

Le président : Le ministre a indiqué hier soir qu'il se faisait le promoteur de certaines de ces formulations, et notre compte rendu en témoignera, mais souhaitiez-vous répondre, monsieur Stringham?

M. Stringham : Il est vrai que le bassin des candidats ne se limitera pas aux anciens juges. Le commissaire pourrait également être un ancien membre d'un conseil, d'une commission ou d'un tribunal fédéral ou provincial, ou encore un ancien conseiller sénatorial en éthique ou un ancien commissaire à l'éthique.

Le sénateur Cools : Mais pas un ancien sénateur.

Le sénateur Baker : La raison pour laquelle je pose la question est que, sous le régime de l'ancienne loi, il aurait été ridicule de voir, par exemple, un politicien nommé commissaire ou un ministre d'un gouvernement antérieur ou du gouvernement en place qui procède à la nomination.

Lorsque vous regardez la jurisprudence au Canada, un grand nombre de jugements sont prononcés chaque année mettant en jeu le rôle quasi-judiciaire de ministres et les décisions qu'ils prennent. Ces décisions sont qualifiées de décisions de droit administratif mais leur rôle quasi-judiciaire en tant que ministre du Cabinet a été clairement établi par maints jugements de tribunaux de tout niveau. Un ministre est certainement la personne dont le rôle quasi-judiciaire est le plus reconnu.

Je vous le demande donc : pensez-vous que c'est pour permettre à un ministre d'accéder à ce poste que l'on a ajouté cette formulation? Je suppose que vous ne souhaitez pas répondre à cela. Peut-être la question n'est-elle pas en règle. Monsieur le président, la question est-elle irrégulière?

Le président : Non, peut-être accepteront-ils de répondre.

Le sénateur Joyal : L'ancien chef du NPD était considéré comme un commissaire.

M. Hill : Vu les questions que vous avez soulevées, sénateur, nous pouvons examiner la question de savoir si un ministre répond à la définition de l'alinéa 81(2)b). Selon moi, ce n'était pas l'intention. Nous avons pris connaissance des régimes provinciaux en vue d'évaluer les modifications qu'il convenait d'apporter à notre régime et lui donner forme statutaire.

Nous avons constaté que seule une province prescrit des qualifications spécifiques pour devenir commissaire provincial — une seule province exige que le commissaire soit un juge — mais dans la pratique, la plupart des provinces et territoires ont effectivement nommé à ce poste des juges ou des personnes ayant

as members or chairs of various administrative tribunals. We were trying to capture here that practice and that policy goal. I note your point, and we can look at it.

Senator Baker: I have no difficulty recognizing that what you say is correct, but it is strange that one would say in legislation that somebody qualifies if they have quasi-judicial experience. I do not know if it would be possible to further define what that quasi-judicial experience would be. Can you think of any other example where the word “quasi-judicial” was used and then there was a list of persons who qualified under that description?

Mr. Hill: The term “quasi-judicial,” although used colloquially to describe the second pool of eligible commissioners, is not in fact a term that appears in the legislation itself. We have provided for a former member of a federal or provincial board, commission or tribunal being eligible. Beyond that, we have set out some specific criteria, namely demonstrated experience in conflict of interest, financial arrangements, professional regulation and discipline or ethics. Those criteria would have the effect of limiting the pool. Compared to the current regime, without a doubt the group of eligible persons who can assume the office is narrower than what is currently permissible under the act.

Senator Baker: Let me follow on, then, with the words used in the presentation on page 4. The question relates to increasing the limitation period of offences to five years from when the commissioner becomes aware of the facts. I put this question specifically, if permitted, to Mr. Stringham, simply because here we have a case where the limitation period is extended to five years from when the commissioner becomes aware of the facts, keeping in mind that under the Criminal Code for summary conviction offence, the limitation period is six months. Certain legislation in Canada, such as the Environmental Protection Act and the Fisheries Act, says the limitation period that an indictment can be laid is a year in one case and two years in the other from the moment the minister becomes aware of the facts.

I ask Mr. Stringham, because Mr. Stringham is well known for a case tried in the early 1990s, in which he was the lawyer representing the Government of Canada. They were arguing about a four-day period and whether this period came in under the definition of when something was filed under the Income Tax Act for excise tax. Mr. Stringham lost the case. However, he was representing the government, so I think he was sympathetic to the person applying for the exemption. There, the case was a four-day period.

I do not know if there is any other legislation in this country today that gives such a long period of time — a limitation period of five years from the time the commissioner becomes aware of the offence. I notice that, in your presentation, the Ms. O'Hara said “but no later than 10 years after the offence was committed.” However, to simply become aware of an offence at the end of 10 years and then have a 5-year period to determine whether or not a charge will be laid seems ridiculous given that elections are

une longue expérience comme membre ou président de divers tribunaux administratifs. C'est cette pratique et cet objectif que nous avons cherché à traduire ici. Je prends note de votre question et nous pouvons l'examiner.

Le sénateur Baker : J'admets bien volontiers que ce que vous dites est vrai, mais il est étrange de dire dans un texte de loi qu'il faut posséder une expérience quasi-judiciaire. Je ne sais pas si l'on pourrait définir plus avant cette expérience quasi-judiciaire. Connaissez-vous un autre exemple où le terme « quasi-judiciaire » a été employé, avec une liste des personnes admissibles aux termes de cette description?

M. Hill : Le mot « quasi-judiciaire », bien qu'utilisé familièrement pour décrire le deuxième bassin de candidats admissibles, n'est pas réellement le terme qui figure dans la loi elle-même. La loi parle d'un ancien membre d'un conseil, d'une commission ou d'un tribunal fédéral ou provincial. Par ailleurs, nous avons énoncé certains critères spécifiques, à savoir une expertise reconnue dans le domaine des conflits d'intérêts, des arrangements financiers, de la réglementation professionnelle ou la discipline professionnelle et l'éthique. Ces critères ont pour effet de limiter le bassin. Comparé au régime actuel, le bassin des personnes admissibles au poste est certainement plus étroit que ce que permet actuellement la loi.

Le sénateur Baker : Permettez-moi donc de poursuivre avec les mots employés dans la présentation de la page 4. Il s'agit du prolongement de la période de prescription à cinq ans suivant la date à laquelle le commissaire a connaissance des faits. J'adresse ma question précisément à M. Stringham, si je le puis, car nous avons là un cas où la période de prescription est portée à cinq ans suivant la date à laquelle le commissaire a connaissance des faits, alors que dans le Code criminel, pour des délits simples, la période de prescription est de six mois. Certaines autres lois fédérales, telles que la Loi sur la protection de l'environnement et la Loi sur les pêches, établissent une période de prescription d'un an et deux ans respectivement à partir du moment où le ministre prend connaissance des faits.

Je pose la question à M. Stringham, car il a représenté le gouvernement du Canada dans une cause célèbre jugée au début des années 90. Le contentieux portait sur une période de quatre jours et la question de savoir si cette période s'inscrivait dans une période de déclaration de taxe d'accise en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. M. Stringham n'a pas obtenu raison. Cependant, il représentait le gouvernement, donc je suppose que sa sympathie allait à la personne qui demandait l'exemption. Dans ce cas, le délai de prescription était de quatre jours.

Je ne sais pas s'il existe d'autres lois dans ce pays, aujourd'hui, qui accordent une période de temps aussi longue — une période de prescription de cinq ans à partir du moment où le commissaire a connaissance de l'infraction. J'ai remarqué aussi que dans l'exposé, Mme O'Hara a précisé « au plus tard dix ans après la date de la perpétration ». Cependant, le fait de prendre connaissance d'une infraction au bout de dix ans et de disposer ensuite d'une période de cinq ans pour décider de prononcer ou

held every three or four years and the limitation period for an offence could cover four or five elections.

The Chairman: Mr. Stringham is dying to respond.

Mr. Stringham: It was not my sympathies, of course; it was the court's sympathies.

First, with respect to the 5- and 10-year window, let me clarify something for committee members. The 10-year window is an absolute window, so if a prosecution does not occur within the 10-year window, the window does not extend for another five years, if you will. If you discover the offence as of the last day, you have to prosecute then. You do not have another five years after you have discovered it to extend your ability to prosecute.

Senator Baker: But it is to lay the charge, to lay the indictment, to make the counts presentable to the person who has allegedly committed the offence.

Mr. Stringham: If you do not lay the charge within the 10-year absolute window, you are out of luck. It is an absolute bar.

I apologize, Mr. Chairman; I have forgotten the senator's second question.

Senator Baker: I have too.

Mr. Stringham: There was a second part to that.

Senator Baker: I thought you would give a reason for losing the case before the court. You did an excellent job, but it was four days. I accept the witness's answer to the question, Mr. Chairman.

Senator Ringuette: In regards to the procurement auditor created by this bill, and speaking to your statement of values and transparency, et cetera, why does that person not report to both houses of Parliament, just like the new position you created in regard to the independent parliamentary budget authority under the Parliament of Canada Act? From my perception, if you create a position of procurement auditor so there will be greater transparency, the position should report not to the minister but to Parliament directly. That person should report on a quarterly basis to the committee of the House of Commons on estimates and to the Standing Senate Committee on National Finance, so there is greater transparency and accountability on these issues. I do not see why this person is in this bill at all if the position reports only to the minister. No accountability and transparency is brought to the process if the position does not report directly to Parliament.

Ms. O'Hara: The view was that the objective of transparency and accountability would be achieved through a process of the procurement auditor reporting to the minister, submitting reports to the minister and then, as the legislation requires, having the minister table the reports laid before each House of Parliament within 15 days.

non une accusation paraît ridicule sachant que des élections ont lieu tous les trois ou quatre ans et que cette période de prescription pourrait couvrir quatre ou cinq élections.

Le président : M. Stringham meurt d'impatience de répondre.

M. Stringham : Ce n'était pas ma sympathie, bien sûr, c'était celle du tribunal.

Premièrement, en ce qui concerne les fenêtres de cinq et 10 ans, permettez-moi de clarifier les choses à l'intention des membres du comité. La fenêtre de 10 ans est une fenêtre absolue, c'est-à-dire que si une poursuite n'est pas intentée à l'intérieur de la fenêtre de 10 ans, celle-ci ne va pas être prolongée pendant encore cinq ans, en quelque sorte. Si vous découvrez l'infraction le dernier jour de la période, vous devez poursuivre ce même jour. Vous ne disposez pas de cinq années de plus après avoir découvert les faits et prolonger ainsi votre capacité de poursuite.

Le sénateur Baker : Mais c'est pour porter une accusation, présenter l'accusation à la personne qui aurait commis l'infraction.

M. Stringham : Si vous ne portez pas d'accusation dans la fenêtre absolue de 10 ans, c'est trop tard. C'est un butoir absolu.

Je vous demande pardon, monsieur le président, j'ai oublié la deuxième question du sénateur.

Le sénateur Baker : Moi aussi.

M. Stringham : Il y avait un deuxième élément.

Le sénateur Baker : Je pensais que vous donneriez la raison pour laquelle vous avez perdu votre cause devant la cour. Vous avez fait un excellent travail, mais c'était quatre jours. J'accepte la réponse du témoin à la question, monsieur le président.

Le sénateur Ringuette : En ce qui concerne le poste de vérificateur des approvisionnements créé par ce projet de loi, et vu votre énoncé des valeurs et votre volonté de transparence, et cetera, pourquoi cette personne ne fait-elle pas rapport aux deux Chambres du Parlement, tout comme le directeur parlementaire du budget établi dans la Loi sur le Parlement du Canada? De mon point de vue, si vous créez un poste de vérificateur de l'approvisionnement afin d'assurer une meilleure transparence, ce titulaire devrait faire rapport non pas au ministre mais directement au Parlement. Cette personne devrait présenter un rapport trimestriel au Comité des prévisions budgétaires de la Chambre des communes et au Comité sénatorial permanent des finances nationales, afin d'assurer une plus grande transparence et reddition de comptes dans ces domaines. Je ne vois pas pourquoi on crée ce poste dans le projet de loi si le titulaire ne fait rapport qu'au ministre. On n'ajoute rien à l'imputabilité et à la transparence si le titulaire du poste ne fait pas rapport directement au Parlement.

Mme O'Hara : Le point de vue était que l'on réaliserait l'objectif de la transparence et de l'imputabilité avec un mécanisme où le vérificateur de l'approvisionnement ferait rapport au ministre, présenterait ses rapports au ministre lequel, comme la législation l'y oblige, dépose les rapports devant chaque Chambre du Parlement dans un délai de 15 jours.

Senator Ringuette: I am sorry, but I am not of that view. I think there are many inconsistencies in this bill, and this is one. I agree with the creation of the independent parliamentary budget authority to help both houses have a greater review and perception of budgets. Procurement is another big department or big expense area of government, and I think that this auditor should report directly to both houses, just like the Auditor General, Ms. Fraser. When that is done, then you can talk about creating accountability and transparency.

I know it is not easy for you to reply. You can say only that since you have drafted this legislation, that was your instruction. Who will appoint this procurement auditor and who will appoint the independent budget authority?

Ms. O'Hara: We were not directly involved in this section of the legislation. I will try to glance at it quickly. The procurement auditor is appointed by the Governor-in-Council.

Senator Ringuette: Is that the Prime Minister?

Ms. O'Hara: It is a Governor-in-Council appointment.

Senator Ringuette: Is that for the procurement auditor?

Ms. O'Hara: Yes, it is.

Senator Ringuette: The other position was the independent parliamentary budget authority.

Ms. O'Hara: Again, we did not work on that section.

Senator Ringuette: I am told it is clause 119; it might have changed with amendments that were passed in the other place.

Ms. O'Hara: It is not clause 119; that is the public service disclosure protection act. I will try to get that answer before we leave.

Senator Ringuette: I will move to another question.

The Chairman: If this area is not one you specialized in, what witness or who would be the best person to respond to this question for Senator Ringuette? Would it be Treasury Board?

Ms. O'Hara: It would be Treasury Board officials. I just found the clause — it is clause 116 actually — which says that the parliamentary budget officer is a Governor-in-Council appointment. I believe there is a consultation though. This is another one where there is consultation.

Senator Ringuette: I did not hear that.

Ms. O'Hara: Looking at clause 116, then clause 79(1)(3), it states:

Le sénateur Ringuette : Je suis désolée, mais je ne partage pas cet avis. Je trouve qu'il y a beaucoup d'incohérences dans ce projet de loi, et en voici une. Je souscris à la création d'une direction parlementaire du budget indépendante qui aidera les deux Chambres à mieux étudier et comprendre les budgets. L'approvisionnement est un autre gros poste de dépenses du gouvernement et je pense que ce vérificateur devrait faire rapport directement aux deux Chambres, tout comme le vérificateur général, aujourd'hui Mme Fraser. Dans ces conditions seulement vous pourrez parler d'une meilleure imputabilité et transparence.

Je sais qu'il ne vous est pas facile de répondre. Vous ne pouvez que dire que vous avez rédigé cette loi conformément aux instructions qui vous étaient données. Qui va nommer ce vérificateur des approvisionnements et qui va nommer ce directeur parlementaire du budget?

Mme O'Hara : Nous n'avons pas directement travaillé sur cette partie du projet de loi. Je vais essayer de la parcourir rapidement. Le vérificateur de l'approvisionnement est nommé par le gouverneur en conseil.

Le sénateur Ringuette : C'est-à-dire le premier ministre?

Mme O'Hara : C'est une nomination du gouverneur en conseil.

Le sénateur Ringuette : S'agit-il là du vérificateur de l'approvisionnement?

Mme O'Hara : Oui.

Le sénateur Ringuette : L'autre poste est celui de directeur parlementaire du budget.

Mme O'Hara : Là encore, nous n'avons pas travaillé sur cette partie.

Le sénateur Ringuette : On me dit que c'est l'article 119; le numéro peut avoir changé par suite des amendements adoptés aux Communes.

Mme O'Hara : Ce n'est pas l'article 119 : celui-là porte sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Je tâcherai d'obtenir la réponse avant la fin de la séance.

Le sénateur Ringuette : Je vais passer à une autre question.

Le président : Si ce domaine n'est pas votre spécialité, quel témoin ou qui d'autre serait mieux placé pour répondre à cette question du sénateur Ringuette? Serait-ce le Conseil du Trésor?

Mme O'Hara : Les fonctionnaires du Conseil du Trésor. Je viens de trouver l'article — c'est l'article 116, en fait — qui dit que le directeur parlementaire du budget est nommé par le gouverneur en conseil. Mais je crois qu'il y a une consultation préalable. C'est un autre poste donnant lieu à consultation.

Le sénateur Ringuette : Je n'ai pas entendu ce que vous avez dit.

Mme O'Hara : En lisant l'article 116, on trouve le projet d'article 79(1)(3) qui dispose :

The Governor in Council may select the Parliamentary Budget Officer from a list of three names in confidence, through the Leader of the Government in the House of Commons, by a committee formed and shared by the Parliamentary Librarian.

Senator Ringuette: In regards to your statement on slide 11, you state that the appointment process is consistent with other appointment processes of agents and officers of Parliament. You say the process is a new, uniform process for appointing agents and officers of Parliament and the process is more consistent. We have looked at three different appointments and there are three different processes.

On page 43, under Conflict of Interest and Ethics Commissioner, subclause 81(1) states:

The Governor in Council shall, by commission under the Great Seal, appoint a Conflict of Interest and Ethics Commissioner after consultation with the leader of every recognized party in the Senate and House of Commons and approval of the appointment by resolution of the Senate and House of Commons.

Then, in part 3, of Bill C-2, clause 123, page 100, under Office of the Director of Public Prosecution, Administrative Transparency and Disclosure of Wrongdoing, subsection 4(1) states: "The Attorney General shall establish a selection committee..." and this committee will consist of numerous members including "a person named by each recognized political party in the House of Commons." The Senate is not involved at all in this one.

Therefore there is no consistency. No standards are established by this bill in regards to appointments. Actually, there is a greater and more confusing number of appointment processes. That is clear. Your comments on page 11 are wrong.

My other question is the last one for a second round.

Ms. O'Hara: Two of the positions you described, the director of public prosecutions and procurement auditor, are not agents of Parliament or officers of Parliament so they are not captured by page 11.

Senator Ringuette: Even though there is not a standardizing of appointment in this bill, there is an increase in the different means of appointment. That is clear. My last question for this first round: Were you involved in drafting Bill S-4, the Senate tenure of office?

Ms. O'Hara: Yes, I was.

Senator Ringuette: I see that you are the legal arm of the PMO. Then can you explain —

Ms. O'Hara: No, sorry: Privy Council.

Senator Ringuette: The Privy Council. Yes, I am sorry for that mistake. Can you explain why there is tenure for returning officers of ten years?

Le gouverneur en conseil peut choisir le directeur parlementaire du budget à partir d'une liste confidentielle de trois noms qui lui est soumise par le leader du gouvernement à la Chambre des communes. La liste est établie par un comité constitué et présidé par le bibliothécaire parlementaire.

Le sénateur Ringuette : Sur votre diapositive 11, vous indiquez que la procédure de nomination est conforme à celle d'autres agents et hauts fonctionnaires du Parlement. Vous dites que c'est une nouvelle procédure uniforme de nomination des agents et hauts fonctionnaires du Parlement et que c'est une procédure plus cohérente, mais nous venons de voir trois nominations différentes et chacune suit une procédure différente.

À la page 43, sous le titre « Commissaire au conflit d'intérêts et à l'éthique », le paragraphe 81(1) stipule :

Le gouverneur en conseil nomme un commissaire au conflit d'intérêts et à l'éthique par commission sous le grand sceau, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes et approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.

Ensuite, dans la partie 3 du projet de loi C-2, à l'article 123, page 100, sous le titre « Directeur des poursuites pénales, Transparence administrative et divulgation des actes répréhensibles », le paragraphe 4(1) dispose : « Il incombe au procureur général de constituer un comité de sélection... », ce comité se composant de nombreux membres dont « un représentant de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes ». Le Sénat n'a aucun rôle du tout dans ce cas-ci.

Il n'y a donc pas uniformité. Ce projet de loi n'établit aucune norme en matière de nomination. En fait, il y a un nombre plus grand et plus incohérent de procédures de nominations. C'est clair. Votre affirmation de la page 11 est fausse.

Mon autre question sera la dernière dans le second tour.

Mme O'Hara : Deux des postes que vous avez décrits, le directeur des poursuites pénales et le vérificateur de l'approvisionnement ne sont pas des mandataires du Parlement ou des hauts fonctionnaires du Parlement, si bien que la page 11 ne les couvre pas.

Le sénateur Ringuette : Néanmoins le projet de loi ne normalise pas les nominations et il y a une augmentation des différentes procédures de nomination. C'est clair. Ma dernière question dans ce premier tour : Avez-vous participé à la rédaction du projet de loi S-4, sur la durée du mandat des sénateurs?

Mme O'Hara : Oui.

Le sénateur Ringuette : Je vois que vous êtes le bras juridique du CPM. Pouvez-vous alors expliquer ...

Mme O'Hara : Non, désolée : Conseil privé.

Le sénateur Ringuette : Le Conseil privé. Oui, pardonnez mon erreur. Pouvez-vous expliquer pourquoi les directeurs de scrutin sont nommés pour dix ans?

Ms. O'Hara: I do not know whether Mr. O'Sullivan is more involved with the returning officers. You want continuity in holding elections over election periods so you do not want to continually be —

Senator Ringuette: A ten-year term is continuity —

Ms. O'Hara: You would know you are not constant.

Senator Ringuette: I understand the logic that — or should I say, the system that you brought forth. Thank you.

Senator Cools: Before I move to my questions, I would like to make a very substantive point, yet again, because I have made it many times. I would like to raise the abiding concern I have for the fact that the PCO, the Department of Justice or whoever, places bills before us that are excessively large, excessively complex and too large and too complex involving too many issues to be ever really considered one bill. Clearly, the part around the ethics commissioner here is intended to be its own separate bill so it is clear. I wonder about the enacting clauses but we can hold that for another day. I sincerely believe it is not in order and not proper to bring bills that are so large, cumbersome and detailed that cover so many different issues, so many questions and so many different orders of complexity. Really, this bill should be several bills. The practice seems to be increasing: bills are getting larger. I just make the point.

A famous deputy minister named Elmer Dreidger used to caution against things like this. He also cautioned that they should draft bills in the Department of Justice with much consideration to what would happen in the Senate. We have come a long way from that day. Anyway, I just wanted to make that point and I hope that it will fall on some ears and not deaf ears.

It is a serious problem when bills of this magnitude come before us and the government wants them in two weeks. If Senator Day says it took him three days to read the bill, I think that is a pretty accurate assessment of what it would take for most people. I think it is wrong, improper and unparliamentary.

I want to bring that problem to my first question. I want to talk about Parliament a bit. In your introductory testimony, Ms. O'Hara, you said that you people, in drafting the bill, took careful attention to ensure that the drafting was consistent with the Charter, its values and so on. I have to tell you the word "value" is a word that does not have the effect on me that it has on other people.

The term "value," honourable senators, evolved in the language and the lexicon as a way of avoiding words such as "principles" and "virtues." Values are relative — your values, my values, their values and someone else's values. "Values" is not a clear word. When people say Charter values, I have difficulty understanding what they mean, but that is a story for another day.

Mme O'Hara : Je ne sais si M. O'Sullivan a davantage travaillé sur les directeurs de scrutin. Il est souhaitable d'avoir une continuité d'une période électorale à l'autre afin qu'il n'y ait pas continuellement...

Le sénateur Ringuette : Un mandat de dix ans assure la continuité...

Mme O'Hara : La personne sait qu'elle n'est pas permanente.

Le sénateur Ringuette : Je comprends la logique que — ou devrais-je dire, le système que vous avez mis en place. Merci.

Le sénateur Cools : Avant de poser mes questions, j'aimerais réitérer ce que j'ai dit bien des fois. Je répète ma profonde objection au fait que le BCP, le ministère de la Justice ou je ne sais qui, nous arrive avec des projets de loi qui sont excessivement volumineux, excessivement complexes, trop volumineux et trop complexes et portant sur trop de sujets pour que l'on puisse les considérer comme un seul et même projet de loi. Clairement, toute la partie relative au commissaire à l'éthique, ici, devrait être un projet de loi distinct afin que les choses soient claires. Je m'interroge sur les dispositions de promulgation mais nous pourrions avoir ce débat un autre jour. Je crois sincèrement qu'il n'est pas acceptable de déposer des projets de loi qui sont aussi volumineux, enchevêtrés et détaillés et qui couvrent tant de sujets différents, suscitent tant de questions et présentent tant de degrés différents de complexité. Ce projet de loi devrait réellement se présenter sous forme de plusieurs projets de loi différents. La pratique semble proliférer : les projets de loi sont de plus en plus volumineux. Je tenais à le faire remarquer.

Un sous-ministre réputé nommé Elmer Dreidger avait coutume de mettre en garde contre cette sorte de choses. Il avertissait également que le ministère de la Justice devrait rédiger les projets de loi en songeant à ce qui se passerait au Sénat. C'est une époque bien révolue. Quoi qu'il en soit, je tenais à exprimer cette doléance et j'espère qu'elle sera entendue et que l'on ne fera pas la sourde oreille.

C'est un problème sérieux lorsqu'on nous apporte des projets de loi de cette ampleur et que le gouvernement les veut dans deux semaines. Lorsque le sénateur Day dit qu'il lui a fallu trois jours pour lire ce texte, je pense que c'est une appréciation très exacte du temps que cela prendrait à la plupart des gens. Je pense que cela est déplorable, inconvenant et non parlementaire.

Ma première question a trait à ce problème. Je veux parler un peu du Parlement. Dans votre déclaration liminaire, madame O'Hara, vous avez dit que vous autres, en rédigeant ce projet de loi, avez soigneusement veillé à ce que le texte soit conforme à la Charte, ses valeurs, etc. Je dois vous dire que le mot « valeurs » n'a pas sur moi le même effet que sur d'autres.

Le mot « valeurs », honorables sénateurs, est apparu dans la langue et notre vocabulaire comme moyen d'éviter des termes tels que « principes » et « vertus ». Les valeurs sont relatives — vos valeurs, mes valeurs, leurs valeurs et les valeurs de quelqu'un d'autre. « Valeurs » n'est pas un mot clair. Lorsque les gens parlent des valeurs de la Charte, j'ai du mal à comprendre ce qu'ils veulent dire, mais nous reparlerons de cela un autre jour.

To the extent that you were attentive to making sure that the drafting of Bill C-2 was consistent with the law of the Charter, could you tell us if, in drafting this bill, you were equally attentive to ensuring that this bill was consistent with the law of Parliament?

Ms. O'Hara: Yes.

Senator Cools: When you say the law of Parliament, what do you mean? Do you mean what I mean? Do you mean, for example, what Sir Edward Coke meant when he described the law of Parliament:

Every court of justice has laws and customs for its direction, some by the common law, some by the civil and cannon law, some by peculiar laws and customs, so the high court of Parliament hath also its own peculiar law.

Are we talking about the same thing?

Ms. O'Hara: What I meant was we were intending that the law is drafted in a way to be respectful of the role of the House and the Senate, and is respectful of parliamentary privilege, for example.

Senator Cools: I was talking about something quite different. Parliamentary privileges are one aspect of the law of Parliament — and it is a huge subject matter, probably the most understudied area of law.

For example, if we were to refer back to Senator Baker's question, when he says that ministers have quasi-judicial powers, I would say he is wrong; ministers have judicial powers. I would say that senators are judges as well, that senators have judicial powers. We must have judicial powers; we create judges.

The Supreme Court of Canada is an act of the Parliament of Canada. It is a creature of the Parliament of Canada. I find this particular bill ignores many aspects of the law of Parliament. I will give you one example.

There is a notion that once the Houses have spoken and their request has received Royal Assent, that the House should not be asked to change its mind easily — that the House has spoken at least for the next many years. Yet this bill, in the conflict of interest and commissioner section, repeals the current regime that was passed only about a year and a half ago.

Perhaps we could begin there. Perhaps you could tell me how this bill is consistent with that aspect of the law of Parliament, which essentially upholds the fact that once Parliament has spoken, it has spoken? Can you tell me what your legal and constitutional authority is for repealing a section that has barely come into force? I want your legal and constitutional authority.

Ms. O'Hara: I will defer to my colleagues on the legality. My reaction is, Parliament speaks and then Parliament often speaks again and amends legislation, so I am not —

Dans la mesure où vous avez veillé soigneusement à ce que le texte du projet de loi C-2 soit conforme au droit de la Charte, pouvez-vous nous dire si, en rédigeant ce projet de loi, vous avez veillé tout aussi soigneusement à ce qu'il soit conforme au droit du Parlement?

Mme O'Hara : Oui.

Le sénateur Cools : Lorsque vous dites « droit du Parlement », qu'entendez-vous par-là? Entendez-vous la même chose que moi? Entendez-vous, par exemple, ce que sir Edward Coke décrivait comme étant le droit du Parlement :

Chaque cour de justice est guidée par des lois et des coutumes, certaines issues de la common law, d'autres du droit civil et du droit canon, d'autres de lois et coutumes particulières, et donc la haute cour que représente le Parlement possède également son droit propre.

Parlons-nous de la même chose?

Mme O'Hara : Ce que j'entendais par-là c'est que le projet de loi est rédigé de manière à respecter le rôle de la Chambre et du Sénat, ainsi que le privilège parlementaire, par exemple.

Le sénateur Cools : J'allais parler de quelque chose de différent. Les privilèges parlementaires sont un élément du droit parlementaire — et c'est un énorme sujet, sans doute le domaine le plus méconnu du droit.

Par exemple, pour en revenir à la question du sénateur Baker, lorsqu'il dit que les ministres ont des pouvoirs quasi-judiciaires, je dirais qu'il a tort; les ministres ont des pouvoirs judiciaires. Je dirais que les sénateurs sont aussi des juges, que les sénateurs possèdent des pouvoirs judiciaires. Il nous faut bien les posséder puisque nous créons des juges.

La Cour suprême du Canada procède d'une loi du Parlement du Canada. Elle est une création du Parlement du Canada. Je trouve que ce projet de loi particulier ignore maints aspects du droit parlementaire. Je vais vous donner un exemple.

Il existe la notion voulant que, une fois que les Chambres ont parlé et que leur demande a reçu la sanction royale, elles ne soient plus invitées à changer d'avis facilement — le Parlement s'est prononcé pour au moins un nombre conséquent d'années. Pourtant, ce projet de loi, dans la partie sur les conflits d'intérêts et le commissaire, abroge le régime actuel qui a été adopté il y a 18 mois seulement.

Peut-être pourrions-nous commencer là. Peut-être pourriez-vous me dire en quoi ce projet de loi est conforme à cet aspect du droit parlementaire, qui veut, à toutes fins pratiques, qu'une fois que le Parlement a parlé, il s'est prononcé? Pouvez-vous me dire sur quelle autorité légale et constitutionnelle vous vous appuyez pour abroger une disposition qui vient tout juste de prendre effet? Je veux connaître votre autorité légale et constitutionnelle.

Mme O'Hara : Pour ce qui est de la légalité, je m'efface devant mes collègues. Ma réaction est de dire que le Parlement parle, et puis le Parlement souvent parle de nouveau et modifie des lois, et je ne suis donc pas ...

Senator Cools: Not quite, because the issues here are profound. Parliament spoke loudly in a series of reports that were adopted in respect of a bill that came before us, which was amended. Then there was a prorogation, I believe; and then a bill came back and the Senate spoke clearly and said that it did not want an integrated commissioner with the House of Commons.

I want to know what the legal authority is. If you cannot give me any legal and constitutional authority, then you have to tell me there is none for it. I have other questions. That is not the last, but give it a shot, Mr. Stringham.

Mr. Stringham: I have to reiterate what Ms. O'Hara has already said, that Parliament can speak again. I understand the principle that the senator advances, but it is possible for Parliament to revisit its decisions within a short period of time. It may not be common practice but it is possible.

Senator Cools: Everything is possible unless you adopt that position. You think that after an entire machinery of government has been engaged, Royal Assent has been given and the Governor General has been called upon by the Governor-in-Council to make an appointment, that right after that you can turn around and Parliament can change its mind? I was always taught that Parliament was like a massive ocean liner and it can be turned only very gradually. This is not gradual. This is abrupt.

If you cannot answer that question, then I will ask another question, which comes back to the first question. Who among you was looking after the interests of the Senate, or of Parliament as a whole, in this drafting? Certainly, it is obvious that something is wrong with this section of the bill.

Mr. Hill: I believe the honourable senator was directing our attention to the conflict of interest act. Insofar as that is the case, I can speak to that issue. Perhaps, I will also touch upon the earlier question about the proposal before Parliament and, of course, before the Senate.

Senator Cools: For this purpose here, I am dealing with the Senate. Often, many of these terms or principles are articulated in terms of Parliament, but since we are now into a situation where the common usage of the word "Parliament" is the House of Commons, for the purposes of this issue, I mean the Senate as one of the three constituent parts of Parliament.

Mr. Hill: I will touch upon what is proposed — and it is just that, a proposal for each House of Parliament to consider.

The proposed conflict of interest legislation is not a substantial reworking of the conflict of interest regime that will govern senators. To a large extent, the Parliament of Canada Act remains untouched and in place, insofar as the Senate is the author of its own rules and insofar as the current Parliament of Canada Act will provide for an independent officer of Parliament to discharge whatever functions are given by the Senate to that officer. The

Le sénateur Cools : Pas tout à fait, car les enjeux ici sont profonds. Le Parlement a parlé haut et clair dans une série de rapports adoptés à propos d'un projet de loi qui nous était soumis, qui a été amendé. Ensuite il y a eu prorogation, je crois; ensuite, un projet de loi nous est revenu et le Sénat a parlé clairement et a dit qu'il ne voulait pas d'un commissaire commun au Sénat et à la Chambre des communes.

Je veux savoir sur quel fondement juridique vous vous appuyez. Si vous ne pouvez me citer un fondement juridique et constitutionnel, alors vous devez me dire que vous n'en avez pas. J'ai d'autres questions. Celle-ci n'est pas la dernière, mais essayez toujours d'y répondre, monsieur Stringham.

M. Stringham : Je dois réitérer ce que Mme O'Hara a déjà dit, à savoir que le Parlement peut parler de nouveau. Je comprends le principe que le sénateur met de l'avant, mais il est possible pour le Parlement de revoir ses décisions après un court laps de temps. Ce n'est peut-être pas une pratique courante, mais c'est possible.

Le sénateur Cools : Tout est possible si vous le voulez. Vous pensez qu'après que tout l'appareil gouvernemental a été mis en branle, que la Sanction royale a été donnée et que le gouverneur général a été invité par le gouverneur en conseil à effectuer une nomination, qu'immédiatement après vous pouvez vous retourner et demander au Parlement de changer d'avis? On m'a toujours enseigné que le Parlement est comme un énorme paquebot qui ne peut changer sa course que très graduellement. Ceci n'est pas graduel, c'est abrupt.

Si vous ne pouvez répondre à cette question, alors je vais en poser une autre, qui nous ramène à la première question. Qui, parmi vous, s'occupait des intérêts du Sénat, ou du Parlement dans son entier, au cours de cette rédaction? Il est tout de même bien évident que quelque chose ne va pas avec cette partie du projet de loi.

M. Hill : Je crois que l'honorable sénateur attirait notre attention sur la loi sur les conflits d'intérêts. Dans la mesure où c'est le cas, je peux en parler. Je peux peut-être aussi effleurer la question précédente au sujet de la proposition dont le Parlement et, bien sûr, le Sénat, sont saisis.

Le sénateur Cools : Aux fins de cette discussion, je parle du Sénat. Les principes ou les concepts font référence au Parlement, mais puisqu'il se trouve aujourd'hui que le mot « Parlement » dans l'usage courant désigne la Chambre des communes, aux fins de cette discussion, j'entends le Sénat comme étant l'un des trois éléments constitutifs du Parlement.

M. Hill : Je vais parler de ce qui est proposé — et ce n'est que cela, une proposition soumise à l'examen de chaque Chambre du Parlement.

La Loi sur les conflits d'intérêts proposée n'est pas un remaniement substantiel du régime des conflits d'intérêts qui régira les sénateurs. La Loi sur le Parlement du Canada reste à peu près inchangée, dans la mesure où le Sénat est l'auteur de ses propres règles et dans la mesure où la Loi sur le Parlement du Canada actuelle prévoit un mandataire du Parlement indépendant pour remplir les fonctions que le Sénat voudra lui confier. Le seul

one change that the honourable senator alluded to is the proposal before you that the Senate ethics officer's current function will be discharged by a single officer.

Senator Cools: It is a massive and mighty change.

Mr. Hill: I am here to say simply, that is the substantive change from the current regime.

Senator Cools: I am well aware of it. When a bill comes before us seeking our agreement, it is supposed to be consistent with the principles. If there were any doubt about the principles around the independence of the Senate, I would have thought any doubts would have been clarified in the last couple of years. What I do not understand is how there could have been any doubt. Someone having assumed that there is doubt has put this before us and in the form of a bill. What is the legal and constitutional authority for it? That is all. That is a simple little question.

I have another question.

Mr. Hill: I am not sure that I understood the question but certainly it will be for this committee and for the Senate to consider the bill in its entirety, including the proposal before you to bring those functions together. As I mentioned, the protections included in the 2004 bill are now part of the Parliament of Canada Act. We have maintained those protections in the bill before the committee.

Senator Cools: These issues are larger than the clauses of this bill. They speak to the questions: What is Parliament; what is the House of Commons; and what is the Senate? What are their respective functions? The fact of the matter is, this bill was put before the House of Commons. In other words, the House of Commons was asked to pass judgment, you understand, on what the Senate did before. My understanding of the Parliament of Canada Act is that if we honour that law and if we honour the law of the prerogative, then we come up with good law in the form of good proposed bills. When we do not uphold those two systems of law acting in concert with the necessary tensions, the result is bad law. I am hearing that this is not about law but about someone's personal will or whim, or some individual's personal ideological position. These are hefty political questions.

Ms. O'Hara: No Parliament can bind future Parliaments. The fact that the previous Parliament acted —

Senator Joyal: Parliament is bound by the Constitution.

Ms. O'Hara: Of course, and so are we.

Senator Cools: You just told us that you are not bound by the Constitution of the Senate.

Ms. O'Hara: Of course we are.

Senator Cools: In drafting these bills, we are not upholding and defending what the Senate is as an institution — an independent part of the system. You are not defending it.

Ms. O'Hara: We believe that the proposed legislation respects the independence of the Senate.

changement, à laquelle l'honorable sénateur a fait allusion, est la proposition que la fonction actuelle du conseiller sénatorial en éthique soit assumée par un seul mandataire.

Le sénateur Cools : C'est un changement énorme.

M. Hill : Je dis simplement que c'est le seul changement notable par rapport au régime actuel.

Le sénateur Cools : Je le sais bien. Lorsqu'un projet de loi est soumis à notre agrément, il est censé être conforme aux principes. S'il y avait le moindre doute sur le principe de l'indépendance du Sénat, j'aurais pensé qu'il aurait été levé ces dernières années. Je ne comprends pas comment il peut subsister le moindre doute. Quelqu'un, considérant sans doute qu'il y a toujours doute, nous soumet cela et ce sous la forme d'un projet de loi. Quel est le fondement juridique et constitutionnel? C'est tout. C'est une simple petite question.

J'ai une autre question.

M. Hill : Je ne suis pas sûr d'avoir compris la question mais il appartient certes à ce comité et au Sénat d'examiner le projet de loi dans son entier, y compris la proposition de fusionner ces fonctions. Comme le j'ai mentionné, les protections insérées en 2004 font maintenant partie de la Loi sur le Parlement du Canada. Nous avons maintenant ces protections dans le projet de loi présenté au comité.

Le sénateur Cools : Ces enjeux dépassent les articles de ce projet de loi. Ils mettent en jeu la nature du Parlement, celle de la Chambre des communes et celle du Sénat, ainsi que leurs fonctions respectives. Le fait est que ce projet de loi a été présenté à la Chambre des communes. Autrement dit, la Chambre des communes s'est trouvée amenée, comprenez-vous, à prononcer un jugement sur ce que le Sénat avait fait précédemment. Ma conception de la Loi sur le Parlement du Canada est que si nous honorons la loi et si nous honorons la loi de la prérogative, alors nous aboutirons à de bonnes lois sous forme de bons projets de loi. Lorsqu'on ne respecte pas ces deux systèmes de droit agissant de concert avec les tensions nécessaires, il en résulte des mauvaises lois. Je déduis qu'il ne s'agit pas là d'un point de droit mais de la volonté personnelle ou de la lubie de quelqu'un, ou de la position idéologique personnelle de quelqu'un. Ce sont là des questions politiques sérieuses.

Mme O'Hara : Nul Parlement ne peut lier les Parlements futurs. Le fait que le Parlement précédent ait agi ...

Le sénateur Joyal : Le Parlement est lié par la Constitution.

Mme O'Hara : Bien entendu, et nous aussi.

Le sénateur Cools : Vous venez de nous dire que vous n'êtes pas liés par la Constitution du Sénat.

Mme O'Hara : Bien sûr que si.

Le sénateur Cools : En rédigeant ce projet de loi, vous ne préservez et ne défendez pas le Sénat en tant qu'institution — un élément indépendant du système. Vous ne le défendez pas.

Mme O'Hara : Nous pensons que le projet de loi respecte l'indépendance du Sénat.

Senator Cools: Then you have an odd definition of “independence.” These questions are not proper questions for you but rather for the minister. I have one other question about the removal.

The Chairman: I will give you time on the second round. Senator Joyal will begin his questions.

Senator Joyal: I do not want to upstage Senator Cools. If she wants to conclude, that is fine.

The Chairman: I ask that you begin your question, if you wish.

Senator Joyal: I am ready to go. How much time do we have?

The Chairman: I am giving you the time you need to put your questions if you are prepared to start now.

Senator Joyal: Mr. Chairman, the committee as a group will decide how much time we will devote to our witnesses and then we question in seriatim. My question to you is: When should we adjourn or when are we due to adjourn?

The Chairman: The next witnesses come at 4 p.m. We have to adjourn before that time for technical reasons. The list began with Senator Day, then Senator Andreychuk, Senator Campbell, Senator Ringuette, Senator Cools and Senator Joyal: you are the next in seriatim.

Senator Cools: When we sit while the Senate is sitting, the custom for many years has been that the committee suspend for a few minutes to allow the senators —

The Chairman: I am aware of that and we intend to do that.

Senator Cools: I am just putting it on the record that you said we would adjourn for a certain time but we have to give colleagues time to get their attendance in.

Senator Nolin: Your attendance is registered.

Senator Cools: It is required if the committee is travelling and the committee is not travelling. I refer only to the customs of many years. Do you want me to continue?

Senator Joyal: I am ready to speak.

Senator Cools: He seems to prefer you to continue rather than me.

Senator Joyal: That should not be the way it looks to viewers.

Senator Cools: I wanted to ask a question on removal.

Senator Joyal: You are entitled to your time.

Senator Cools: I do not understand what the rush is, Mr. Chairman.

Le sénateur Cools : Dans ce cas, vous utilisez une curieuse définition de « l'indépendance ». Ces questions doivent être adressées au ministre plutôt qu'à vous. J'ai une autre question sur la suppression.

Le président : Je vous accorderai du temps au deuxième tour. Le sénateur Joyal va commencer avec ses questions.

Le sénateur Joyal : Je ne veux pas priver le sénateur Cools. Si elle veut conclure, cela me convient.

Le président : Je vous demande de commencer votre tour de question, si vous le souhaitez.

Le sénateur Joyal : Je suis prêt. Nous disposons de combien de temps?

Le président : Je vous donne le temps de poser vos questions si vous êtes prêt à commencer maintenant.

Le sénateur Joyal : Monsieur le président, le comité décide collectivement combien de temps il va consacrer à nos témoins, et nous posons ensuite nos questions à tour de rôle. Je vous pose la question : Quand levons-nous la séance ou bien quand sommes-nous censés lever la séance?

Le président : Les prochains témoins arrivent à 16 heures. Nous devons suspendre la séance avant cela, pour des raisons techniques. La liste commençait avec le sénateur Day, puis comprenait le sénateur Andreychuk, le sénateur Campbell, le sénateur Ringuette, le sénateur Cools et le sénateur Joyal : vous êtes le suivant dans l'ordre.

Le sénateur Cools : Lorsque nous siégeons en même temps que le Sénat, la coutume depuis maintes années veut que le comité suspende pendant quelques minutes pour permettre aux sénateurs ...

Le président : Je le sais et c'est ce que j'ai l'intention de faire.

Le sénateur Cools : Je veux juste qu'il soit clair pour le procès-verbal que vous avez dit que nous allions suspendre la séance pendant un certain temps, mais nous devons donner aux collègues le temps de faire consigner leur présence.

Le sénateur Nolin : Votre présence est consignée.

Le sénateur Cools : C'est nécessaire lorsque le comité est en déplacement et le comité n'est pas en déplacement. Je rappelle seulement la coutume suivie depuis de nombreuses années. Souhaitez-vous que je continue?

Le sénateur Joyal : Je suis prêt à parler.

Le sénateur Cools : Il semble préférer que vous parliez plutôt que moi.

Le sénateur Joyal : Ce n'est pas l'impression qu'il convient de donner à l'auditoire.

Le sénateur Cools : Je voulais poser une question sur la suppression.

Le sénateur Joyal : Vous avez droit à votre temps.

Le sénateur Cools : Je ne comprends pas cette précipitation, monsieur le président.

The Chairman: Senator Joyal, you do not wish to go in *seriatim*. I am offering you an opportunity to present and ask your questions, if you would, please.

Senator Joyal: Yes, I am ready to ask questions but I do not want to upstage Senator Cools. I have to respect that each member has the right to complete their questions.

The Chairman: Every senator has had 15 minutes to conclude questions. Senator Cools has had 20 minutes. I am trying to be fair to all senators. I invite you to put your questions.

Senator Joyal: Senator Cools, would you ask your next question on the second round?

Senator Cools: Did he say that we are adjourning in a few minutes? Are we sitting tonight? Yes, so we cannot adjourn and we have to suspend. Mr. Chairman, this issue does not concern the witnesses, in a way, but it is hard to get answers to these questions. Second reading in the Senate was abbreviated. We could not get many answers on the floor of the house and questions that were put to you, Mr. Chairman, you said would have to wait to committee. To my mind the committee is the opportunity.

The Chairman: I am trying to give all honourable senators the fair opportunity to put their questions. That is exactly what I am trying to do. There are two senators today who have had no chance to put questions to the witnesses from the Privy Council Office. I would invite Senator Joyal followed by Senator Zimmer to put their questions.

Senator Day: Mr. Chairman, it is pretty clear with several of us asking to be on a second round that we will need to have the witnesses back a second time. It is a good idea to allow each senator an opportunity to put at least some of his or her questions.

Senator Joyal: I want to come back to the underlying principles that reside over the merger of the two positions of the Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner in the House of Commons. We have debated it in the Senate on many occasions: On the motion of the then Leader of the Government in the Senate on a draft bill; on Bill C-34; and on Bill C-4.

We have heard ample testimony from numerous witnesses appearing before the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament that studied those two bills and the draft bill of the government on the basis that the two Houses of Parliament, to function constitutionally, have to be independent from one another. That is essentially based on the principle of the Constitution of Canada, which provides that, and I read section 17:

There shall be One Parliament for Canada, consisting of the Queen, an Upper House styled the Senate, and House of Commons.

Le président : Sénateur Joyal, vous ne souhaitez pas suivre l'ordre de la liste. Je vous offre l'occasion de poser vos questions, si vous le voulez bien, et je vous en prie.

Le sénateur Joyal : Oui, je suis prêt à poser mes questions mais je ne veux pas priver le sénateur Cools. Je dois respecter le fait que chaque membre a le droit de poser ses questions.

Le président : Chaque sénateur dispose de 15 minutes pour poser ses questions. Le sénateur Cools a eu 20 minutes. J'essaie d'être équitable envers tous les sénateurs. Je vous invite à poser vos questions.

Le sénateur Joyal : Sénateur Cools, voulez-vous garder votre prochaine question pour le second tour?

Le sénateur Cools : A-t-il dit que nous ajournions dans quelques minutes? Siégeons-nous ce soir? Oui, donc nous ne pouvons ajourner et nous devons suspendre la séance. Monsieur le président, cette question ne concerne pas vraiment les témoins, mais il est difficile d'obtenir des réponses à ces questions. La deuxième lecture au Sénat a été abrégée. Nous n'avons pu poser beaucoup de questions dans l'enceinte du Sénat et aux questions qui vous étaient posées, monsieur le président, vous avez répondu qu'elles devraient attendre le travail en comité. Dans mon esprit, le comité est l'occasion de les poser.

Le président : J'essaie de donner à tous les honorables sénateurs la possibilité équitable de poser leurs questions. C'est exactement ce que j'essaie de faire. Deux sénateurs n'ont pas encore eu aujourd'hui la possibilité de poser des questions aux témoins du Bureau du Conseil privé. J'invite donc le sénateur Joyal à poser ses questions, et il sera suivi du sénateur Zimmer.

Le sénateur Day : Monsieur le président, il devient assez évident que nous devons demander aux témoins de revenir une autre fois puisque nous sommes plusieurs à avoir demandé un deuxième tour de questions. C'est une bonne idée de permettre à chaque sénateur de poser au moins une partie de ses questions.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir au principe sous-jacent qui préside à la fusion des deux postes, celui du conseiller sénatorial en éthique et celui du commissaire à l'éthique de la Chambre des communes. Nous en avons débattu au Sénat à maintes reprises : à l'occasion de la motion du Leader du gouvernement au Sénat concernant un avant-projet de loi; à l'occasion du projet de loi C-34; puis du projet de loi C-4.

De nombreux témoins ayant comparu devant le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, lequel a étudié ces deux projets de loi et l'avant-projet de loi gouvernemental, ont confirmé que les deux Chambres du Parlement, afin de pouvoir fonctionner de manière conforme à la Constitution, doivent être indépendantes l'une de l'autre. C'est fondé essentiellement sur le principe de la Constitution du Canada qui stipule à l'article 17, et je le cite :

Il y aura, pour le Canada, un Parlement composé de la Reine, d'une Chambre haute appelée le Sénat et de la Chambre des communes.

Article 18 reads:

The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by their members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada ...

It is clear that each house exercises its own immunities and privileges insofar as its members are concerned. I do not know if Mr. Stringham was involved in the *Vaid* case. I did not see his name in it. I was involved in it and I did not remember reading him on this. In the *Vaid* case, it was clearly stated that those privileges are distinct, and are exercised distinctly.

When you put into one single head "appointed as an officer" of Parliament, and an arm of the executive, because officers of Parliament are considered to be arms of the executive, when you appoint the same officer for the Senate and the House of Commons, you confuse in the Senate the intervention of the executive with the legislative independent duty of the Senate. That is where, conceptually, we have problems to follow you by saying: It is not very important. It will streamline the interpretation of the code. It will ensure there is correspondence of opinion, and so forth.

For matters of expediency, we could streamline many of sections of the Constitution of Canada, especially section 91 and 92, which are at the heart of the Constitution. It would be easier for the functioning of the country. However, the systems of government and Parliament are based on those principles. Those principles are defined and are at the heart of the role and duty of each branch of Parliament.

When you put one authority over and above those two independent elements of Parliament, you are not just streamlining expediency and efficiency; you are offending an important principle of independence, especially when that person is appointed through an executive Order-in-Council, that is, a branch of the executive government, to deal with privileges, immunities and powers of Parliament. We have seen in the last year, in the other place, how Mr. Bernard Shapiro had a tough time in trying to perform his responsibilities. I do not want to judge this matter. We just read in the paper what we read.

When something happened in the other place, it immediately triggered the result in this place. We say this is not the proper way of maintaining the constitutional duty of each House: that one legislates first and the second legislates after sober second thought.

When you create an authority over and above us that is in the hands of the executive government, you offend a fundamental principle in the Constitution. That is why we cannot follow you. We have debated that ad nauseam. That first draft bill came from your shop, if I can use an un-parliamentary term. Bill C-34 and Bill C-4 also came from your shop. Each time we have maintained the integrity of the institutional role and duty of the Senate.

L'article 18 dispose :

Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des communes, et leurs membres, seront ceux qui auront été prescrits de temps à l'autre par une Loi du Parlement du Canada[...]

Il est clair que les membres de chacune des Chambres jouissent de leurs propres immunités et privilèges. Je ne sais si M. Stringham a plaidé dans la cause *Vaid*. Je n'ai pas vu son nom parmi les intervenants. J'en faisais partie et je ne me souviens pas avoir vu son nom. Le jugement dans la cause *Vaid* disait clairement que ces privilèges sont distincts et sont exercés de manière distincte.

Lorsque vous placez dans le même sac quelqu'un qui est « nommé à titre de mandataire » du Parlement, et qui est une émanation de l'exécutif, car les hauts fonctionnaires du Parlement sont considérés comme des émanations de l'exécutif, et que vous désignez le même agent pour le Sénat et la Chambre des communes, vous mélangez dans le cas du Sénat l'intervention de l'exécutif et la fonction législative indépendante du Sénat. C'est là où, conceptuellement, nous avons des problèmes à vous suivre lorsque vous dites : ce n'est pas très important, cela va rationaliser l'interprétation du code et assurer la concordance des opinions et ainsi de suite.

Par commodité, on pourrait tout aussi bien rationaliser maints articles de la Constitution du Canada, surtout les articles 91 et 92 qui en sont le noyau. Ce serait plus facile pour le fonctionnement du pays. Cependant, les systèmes de gouvernement et le Parlement sont fondés sur ces principes. Ces principes sont définis et sont au cœur du rôle et de la fonction de chaque branche du Parlement.

Lorsque vous placez une autorité au-dessus de ces deux éléments indépendants du Parlement, vous ne faites pas que servir la commodité et l'efficacité, vous contrenez à un principe important de l'indépendance, surtout lorsque cette personne est nommée par un décret de l'exécutif, donc par la branche exécutive du pouvoir, et chargée d'administrer les privilèges, immunités et pouvoirs du Parlement. Nous avons vu l'an dernier, à l'autre endroit, combien M. Bernard Shapiro a eu du mal à s'acquitter de ses responsabilités. Je ne veux pas m'ériger en juge à cet égard, nous avons simplement lu ce qu'écrivaient les journaux.

Lorsque quelque chose arrivait à l'autre endroit, cela se répercutait immédiatement ici. Nous disons que ce n'est pas la bonne façon d'exercer le devoir constitutionnel de chaque Chambre, à savoir que l'une légifère d'abord et l'autre légifère après un second examen objectif.

Lorsque vous créez une autorité placée au-dessus de nous et aux mains de l'exécutif, vous enfoncez un principe fondamental de la Constitution. C'est pourquoi nous ne pouvons vous suivre. Nous en avons débattu ad nauseam. Ce premier avant-projet de loi provenait de votre boutique, si je puis utiliser cette expression non parlementaire. Les projets de loi C-34 et C-4 provenaient également de votre boutique. Chaque fois, nous avons réaffirmé l'intégrité du rôle et de la fonction institutionnelle du Sénat.

Unless somebody was able to come to me and say, "Well, the present system in the Senate does not function. It does not meet and serve the ethical standards in the code of the Senate," I would say we have to review it and review section 18 of the Constitution. As long as we do not review sections 17 and 18 of the Constitution, we have to abide by them.

I agree with Ms. O'Hara that Parliament can speak again. However, I humbly say to you that if Parliament speaks on those issues, it will have to speak through the amending formula, not through a simple act of Parliament, especially for section 17.

In other words, I understand the objective of the Privy Council Office to make things expedient and efficient, but as I say, we have to respect the letter and spirit of the Constitution in so doing. It is not because the Senate does not want to have an ethics officer. We have one. The Ethics Officer produced a report last week, and in that report — if I remember, on page 23 — it stated clearly how the matter of maintaining a committee between the work of the Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner of the House of Commons has been addressed in the last year. Nobody has been able to pinpoint any major fundamental problems.

How many times will we have to say no to convince you that the system as it works now is a good system? I was almost tempted to say to my fellow Quebecers: How many times do Quebecers have to say no in response to the question of whether they are happy to be Canadian?

We have raised this issue. As I say, we have heard the arguments, but so far we have not been convinced, either through the *Vaid* case, where I went to the Supreme Court to plead those principles, as Mr. Stringham knows, or that I have misread the Constitution, as many others have done.

Mr. Hill: Senator Joyal has asked a number of questions. I am not sure I will touch upon them all, but I will attempt to answer those questions that I kept notes on.

First, to the extent that my remarks suggested that this bill was expedient or efficient, I do not believe I used those words.

Senator Joyal: The minister used those words last night. We understand that those are the official arguments given to us by the government. You are the arms of, to my understanding, the preparation and reasoning behind the proposal.

Mr. Hill: The point I attempted to make was that clearly the minister has spoken and has articulated a policy rationale for bringing these two functions together. Our effort has been to fulfill that policy to ensure that the privileges and traditions of the Senate are in fact respected. We have attempted to do the same with respect to the privileges and traditions of the House of Commons.

I am certainly aware that a number of proposals have been brought not before this particular committee but before the Senate itself, and indeed there has been debate over time about

Si quelqu'un venait me dire « Eh bien, le système actuel du Sénat ne fonctionne pas. Il ne respecte pas et ne sert pas les normes éthiques du code du Sénat », je dirais qu'il faudrait le revoir et remanier l'article 18 de la Constitution. Tant que nous ne remanions pas les articles 17 et 18 de la Constitution, nous devons les respecter.

Je conviens avec Mme O'Hara que le Parlement peut parler de nouveau. Cependant, je fais valoir humblement que si le Parlement parle sur ces questions, il devra parler par le biais de la formule d'amendement, et non pas d'un simple acte du Parlement, surtout concernant l'article 17.

Autrement dit, je comprends certes l'objectif du Bureau du Conseil privé, c'est-à-dire de rendre les choses commodes et efficaces, mais comme je le dis, il faut respecter ce faisant la lettre et l'esprit de la Constitution. Ce n'est pas que le Sénat ne veuille pas d'un responsable de l'éthique. Nous en avons un. Le conseiller sénatorial en éthique a produit un rapport la semaine dernière, et dans ce rapport — à la page 23, si je me souviens bien — il indique clairement les démarches entreprises pour assurer l'uniformité entre le travail du conseiller sénatorial en éthique et celui du commissaire à l'éthique de la Chambre des communes. Nul n'a pu mettre le doigt sur le moindre problème fondamental.

Combien de fois nous faudra-t-il dire non pour vous convaincre que le système tel qu'il fonctionne aujourd'hui est un bon système? J'étais presque tenté de dire à mes concitoyens québécois : combien de fois les Québécois devront-ils dire non en réponse à la question de savoir s'ils sont heureux d'être Canadiens?

Nous avons abordé la question. Comme je l'ai dit, nous avons entendu les arguments, mais jusqu'à présent nous n'avons pas été convaincus, ni lors de la cause *Vaid* où je suis allé plaider ces principes à la Cour suprême, comme M. Stringham le sait, que j'aurais mal lu la Constitution, comme beaucoup d'autres l'ont fait.

M. Hill : Le sénateur Joyal a posé un certain nombre de questions. Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à toutes, mais je vais tenter de répondre à celles que j'ai pu noter.

Premièrement, si mon propos est interprété comme signifiant que ce projet de loi est une affaire de commodité ou d'efficacité, je ne crois pas avoir employé ces termes.

Le sénateur Joyal : Le ministre les a employés hier soir. Nous devons conclure que ce sont là les arguments officiels du gouvernement. Vous êtes la cheville ouvrière, en quelque sorte, de la rédaction de ce texte et du raisonnement qui le sous-tend.

M. Hill : Ce que je voulais montrer, c'est que clairement le ministre a parlé et a énoncé le raisonnement général qui préside à la fusion de ces deux postes. Notre effort a consisté à concrétiser cette politique en assurant que les privilèges et traditions du Sénat soient bien respectés. Nous avons tenté de faire la même chose à l'égard des privilèges et traditions de la Chambre des communes.

J'ai bien conscience qu'un certain nombre de propositions ont été soumises, non pas à ce comité-ci, mais au Sénat lui-même, et qu'un débat prolongé a eu lieu sur les avantages d'une fusion des

the perceived merits of a merger of the two functions. I am aware the proposal was initially by a former government that was later on amended.

That said, I point out that in 1997 a joint report of the Senate and the House of Commons, amongst other proposals made in respect of the ethical or conflict of interest regime for parliamentarians generally, proposed that there be a single officer. Senator Oliver, of course, is aware of this proposal, having been involved with it. There has been a proposal now for a number of years, and reasonable people can have reasonable debate about the merits of it.

In light of the current proposal, I can take you through the bill to ensure that, insofar as possible, we are protecting the privileges of the Senate.

I believe that Senator Joyal referenced the fact, among others, that the commissioner is somehow an executive intrusion or an executive officer in the Senate. To that I simply reply that the current Senate Ethics Officer is appointed under the same provisions that are before you now in respect of the conflict of interest commissioner. In other words, it is formally a GIC appointment but only after the concurrence, currently, of the Senate. We are retaining that intimate involvement of the Senate in the appointment provisions that govern the appointment of the conflict of interest and ethics commissioner.

To the extent that there is an issue, I leave it for senators to debate, but I note that the appointment provision is drawn on the current appointment provision.

Turning to the concerns about the undoubted privileges and immunities of the Senate, the provisions in the Parliament of Canada Act that the government is proposing by way of this bill are identical to those provisions in the current Parliament of Canada Act. In other words, the provisions that currently govern the Senate Ethics Officer in discharging their functions have been replicated in their entirety in subclause 86(2) of the conflict of interest act at page 46. To touch upon these, and I suspect most honourable senators have looked at these, beginning at the bottom of page 46, clause 86(1) clarifies that the commissioner, in addition to other duties, shall perform the duties and functions assigned by the Senate; in subclause 86(2), "these functions are carried out within the institution of the Senate"; and it goes on to state that "The Commissioner enjoys the privileges and immunities of the Senate and of its members in carrying out" its functions under this section.

In subclause 86(3), "The commissioner shall carry out those duties and functions under the general direction of any committee of the Senate."

Skipping over subclause 86(4), which touches upon a somewhat distinct matter, subclause 86(5) clarifies that "this section," that is, the section that gives the commissioner a mandate in respect of senators, "shall not be interpreted as limiting in any way the powers, privileges, rights and immunities of the Senate or its members."

deux fonctions. Je sais que la proposition venait initialement d'un gouvernement précédent, et que cette proposition a été ultérieurement modifiée.

Cela dit, je fais remarquer qu'en 1997, un rapport conjoint du Sénat et de la Chambre des communes, entre autres propositions portant sur un régime d'éthique ou de conflits d'intérêts pour les parlementaires en général, préconisait un mandataire unique. Le sénateur Oliver, bien sûr, connaît cette proposition puisqu'il y a travaillé. Cette proposition a été faite il y a déjà quelques années et des personnes raisonnables peuvent voir une discussion raisonnable sur son bien-fondé.

Pour ce qui est de la proposition actuelle, je peux parcourir avec vous les dispositions du projet de loi visant à assurer que les privilèges du Sénat soient protégés dans toute la mesure du possible.

Le sénateur Joyal a fait état, entre autres, du fait que le commissaire représente en quelque sorte une intrusion de l'exécutif ou est un représentant de l'exécutif au sein du Sénat. À cela je réponds simplement que le conseiller sénatorial en éthique actuel est nommé selon la même procédure que celle proposée pour le commissaire aux conflits d'intérêts. Autrement dit, c'est une nomination par le gouverneur en conseil, mais uniquement sur approbation du Sénat, à l'heure actuelle. Nous conservons cette participation intime du Sénat à la procédure de nomination du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

Dans la mesure où c'est un problème, je laisse aux sénateurs le soin d'en débattre, mais je fais remarquer que la procédure de nomination est la même que la procédure actuelle.

Passant aux préoccupations relatives aux privilèges et immunités du Sénat, dont l'existence ne fait pas le moindre doute, les dispositions de la Loi sur le Parlement du Canada que le gouvernement propose au moyen de ce projet de loi sont identiques à celles qui figurent à l'heure actuelle dans la Loi sur le Parlement du Canada. Autrement dit, les dispositions qui régissent actuellement le conseiller sénatorial en éthique dans l'exercice de ses fonctions ont été intégralement reproduites dans le paragraphe 86(2), page 46, de la Loi sur les conflits d'intérêts. Si je puis les évoquer — et je soupçonne que la plupart des honorables sénateurs les ont examinées — en commençant en haut de la page 46, le projet d'article 86(1) précise que le commissaire, entre autres, « s'acquitte des fonctions qui lui sont conférées par le Sénat... »; au paragraphe 86(2), « lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat... »; et plus loin : « il possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs » lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions aux termes de l'article.

Au paragraphe 86(3), « Il est placé sous l'autorité générale du comité du Sénat que celui-ci constitue ou désigne à cette fin ».

Je saute par-dessus le paragraphe 86(4) qui traite d'un sujet un peu différent, et j'arrive au paragraphe 86(5) qui précise que « le présent article », c'est-à-dire l'article qui confère au commissaire son mandat à l'égard des sénateurs, « n'a pas pour effet de restreindre de quelque façon les pouvoirs, droits, privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs ».

Mr. Stringham earlier pointed out to honourable senators the provision that attempts to limit judicial review brought to the Federal Court, insofar as the commissioner's functions in respect of senators is concerned.

Those provisions were all in the current act. They were designed at that time as they are intended today to protect the commissioner and, more importantly, of course, the independence of the Senate as an institution.

A number of issues were raised by Senator Joyal. I will make one more point before I take further questions. Indeed, the commissioner as proposed will discharge three distinct functions: namely, administering the conflict of interest act for public office-holders, and administering the House regime, whatever that may be, and the Senate regime, whatever that may be. I will make the trite observation that Mr. Shapiro as the Ethics Commissioner has worn two of those hats, to put it colloquially, and has had the challenge and the function of administering two regimes and having to remind himself about the differences between the two.

It is conceivable that a competent and well-chosen commissioner could discharge the third function.

The Chairman: Mr. Stringham, as counsel for the PCO, did you want to add something to Senator Joyal's question?

Mr. Stringham: I believe the honourable senator made reference to getting into one's head one regime and another. I point out that we added a further protection in clause 89 of the bill with respect to the information that is collected by the commissioner in his or her three capacities. To make it clear, that personal information that is collected by the commissioner is to be used only for the purpose for which it was collected. Then subclause 89(2) clarifies that to say that the purpose for which it is collected is determined by which section the commissioner is acting under, whether it is section 86, 87 or 88. The notion here is that information collected with respect to senators does not bleed over into a regime with respect to public office-holders, for example, and vice versa.

The Chairman: Does that mean that private information collected by a commissioner could be subpoenaed by the superior court of a province?

Mr. Stringham: No, that is not what I was referring to. I was referring rather to the fact that the commissioner, in using information that she or he collects, would be able to use it only for the purpose for which it was collected. If the commissioner was acting pursuant to the Senate ethics code, for example, getting disclosure statements, et cetera, that information could be used only for the purpose of the Senate ethics code and the Senate disciplining its own members. That information could not then be transported, perhaps, to the conflict of interest act regime with respect to public office-holders, to the extent that one person might be subject to both regimes.

M. Stringham a tout à l'heure signalé aux honorables sénateurs la disposition qui vise à limiter l'examen judiciaire devant la Cour fédérale en ce qui concerne les fonctions du commissaire relativement aux sénateurs.

Ces dispositions figurent déjà toutes dans l'actuelle loi. Elles avaient, à l'époque, été conçues dans le même objet que celui d'aujourd'hui, soit protéger le commissaire et, ce qui est plus important, bien sûr, protéger l'indépendance du Sénat en tant qu'institution.

Le sénateur Joyal a souligné plusieurs aspects. J'aimerais fournir encore une autre explication avant de prendre d'autres questions. En effet, le commissaire, selon ce qui est proposé ici, devra s'acquitter de trois fonctions distinctes, notamment : administrer la Loi sur les conflits d'intérêts en ce qui touche les titulaires de charge publique, administrer le régime de la Chambre, quel qu'il soit, et administrer le régime du Sénat, quel qu'il soit. Je ferai la banale observation que voici : M. Shapiro, en sa qualité de commissaire à l'éthique, a porté deux de ces chapeaux, si vous permettez que j'emploie cette expression de tous les jours, et il a eu pour défi et pour rôle d'administrer les deux régimes et de garder toujours à l'esprit les différences entre les deux.

Il est concevable qu'un commissaire compétent et bien choisi puisse s'acquitter de cette troisième fonction.

Le président : Monsieur Stringham, en votre qualité de conseiller au BCP, aimeriez-vous ajouter quelque chose en réponse à la question du sénateur Joyal?

M. Stringham : Je pense que l'honorable sénateur a dit que l'on mettait les deux régimes dans le même sac. Je soulignerai que nous avons ajouté une autre mesure de protection à l'article 89 du projet de loi, relativement aux renseignements recueillis par le commissaire dans le cadre de ses fonctions. Pour que les choses soient bien claires, les renseignements personnels relevant du commissaire ne peuvent servir qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis. Puis, le paragraphe 89(2) précise que les fins auxquelles les renseignements ont été obtenus sont déterminées selon que le commissaire ait agi en vertu de l'article 86, 87 ou 88. La notion ici est que les renseignements recueillis au sujet des sénateurs ne migreront pas vers un régime visant les titulaires de charge publique, par exemple, et vice versa.

Le président : Cela signifie-t-il que des renseignements personnels recueillis par le commissaire pourraient faire l'objet d'une assignation par la cour supérieure d'une province?

M. Stringham : Non, ce n'est pas de cela qu'il s'agit ici. Je voulais plutôt souligner le fait que le commissaire ne peut utiliser les renseignements personnels qu'il détient qu'aux fins auxquelles ces renseignements ont été obtenus. Si le commissaire agissait en vertu du code d'éthique du Sénat, par exemple, obtenant des documents déclaratoires, etc., ces renseignements ne pourraient être utilisés qu'aux fins du code d'éthique du Sénat et du régime de discipline du Sénat à l'égard de ses propres membres. Ces renseignements ne pourraient par exemple pas être transposés au régime de la Loi sur les conflits d'intérêts en ce qui touche les titulaires de charge publique, et je veux parler du cas où une personne pourrait être assujettie aux deux régimes à la fois.

The Chairman: But by the joinder as you explained earlier, and you gave us the limitation in the act with respect to the Federal Court, you said it does not cover the issue off with respect to superior courts in provinces. Does it mean, therefore, that with this bill, private information collected by the commissioner could be subpoenaed?

Mr. Stringham: With respect, I think what I said, and I apologize if I in any way misled the committee, is that the commissioner who has the information with respect to collecting it, for example, under the Senate ethics code, has all the rights and privileges of the Senate, which includes privileges with respect to subpoena by the court. The provision in clause 86, which says that you have conferred upon the commissioner those rights with respect to the duties that the commissioner undertakes for the Senate, would provide the protection, unless of course the jurisprudence changes so that the view of the Supreme Court expressed in *Vaid* with respect to those categories of privilege that have been identified previously in the jurisprudence, which includes discipline internal to the Senate, to the House, to legislative assemblies, is immune from judicial review.

Senator Joyal: Many elements flow from your presentation. The first one is that you devise a system that seems to be rational but you ignore totally the application or implementation of it. The very moment that you have one ethics commissioner appointed by the Prime Minister, and that this commissioner's responsibility and duty is with the 307 members — or 308 or 309, according to the census in the other place — plus the 3,200 members and 105 senators, you create a dynamic in the parliamentary system. Those dynamics are simple. The weight of influence and the systemic dynamics work contrary to the principle of independence of the Senate. As I say, that hurts the constitutional structure of Canada. The way you think about the system is an abstract concept that does not meet the test of reality.

What happens to the Senate when there is a problem in the other place, as happened last year, where on two occasions the commissioner was challenged? The Senate is called into the fallout of that decision without having anything with which to reproach the commissioner. What happened to the definition of the code? The two Houses are totally different in terms of composition, role, and input into legislation. There are at least 10 fundamental, constitutional differences between the two Houses.

At the very moment that you put the Senate in the same bag as the House and the 3,000 more public office-holders, you create a situation where the very principles on which this house can discharge its constitutional duty is impaired. Reflect on the last year of operation in the other place. Mr. Shapiro was selected with the overall, unanimous approval of all the MPs. Check the results after one year. Thank God we have been spared that. The system has remained unpoliticized in the Senate. However, if the system fails in the other place, it fails automatically in the Senate.

Le président : Mais au moyen de la jonction que vous avez expliquée tout à l'heure, et vous nous avez présenté la limitation prévue dans la loi relativement à la Cour fédérale, vous avez dit que cela ne couvrirait pas la communication relativement aux cours supérieures des provinces. Cela signifie-t-il donc qu'avec ce projet de loi les renseignements personnels recueillis par le commissaire pourraient faire l'objet d'une assignation?

M. Stringham : Sauf tout le respect que je vous dois, ce que je pense avoir dit, et je m'excuse si j'ai pu de quelque façon vous induire en erreur, c'est que le commissaire qui détient des renseignements obtenus, par exemple, en vertu du code d'éthique du Sénat, jouit de tous les droits et privilèges du Sénat, ce qui englobe les privilèges relativement à toute assignation par un tribunal. L'article 86, qui stipule que vous conférez au commissaire ces droits relativement aux fonctions que le commissaire exerce pour le compte du Sénat, assurerait cette protection, à moins, bien sûr, que la jurisprudence ne change, de façon à ce que l'opinion donnée par la Cour suprême dans l'affaire *Vaid* relativement à ces catégories de privilèges déjà identifiées dans la jurisprudence, incluant la discipline interne pour le Sénat, la Chambre, les assemblées législatives, ne tienne plus, et que cela soit à l'abri de tout examen judiciaire.

Le sénateur Joyal : De nombreux éléments découlent de votre présentation. Le premier est que vous élaborez un système qui paraît rationnel, mais en ignorant totalement l'application ou la mise en œuvre. Dès l'instant qu'un commissaire à l'éthique est nommé par le premier ministre et que les responsabilités et fonctions de ce commissaire sont à l'égard des 307 membres — ou 308 ou 309, selon le recensement à l'autre endroit — plus les 3 200 membres et 105 sénateurs, vous créez une dynamique au sein du système parlementaire. Cette dynamique est simple. Le poids de l'influence et la dynamique systémique sont contraires au principe de l'indépendance du Sénat. Comme je le disais, cela porte atteinte à la structure constitutionnelle du Canada. La façon dont vous envisagez le système est un concept abstrait qui ne résiste pas à la réalité.

Qu'advient-il du Sénat lorsque survient un problème à l'autre endroit, comme cela s'est vu l'an dernier, lorsque le commissaire a par deux fois été contesté? Le Sénat est pris dans les retombées de la décision sans qu'il y ait la moindre possibilité de reproche à l'endroit du commissaire. Qu'est-il advenu de la définition du code? Les deux Chambres sont complètement différentes sur les plans composition, rôle et participation au processus législatif. Il existe au moins dix différences fondamentales, constitutionnelles entre les deux Chambres.

Dès l'instant où vous mettez le Sénat dans le même sac que la Chambre et les 3 000 et quelque titulaires de charge publique, vous créez une situation dans laquelle les principes mêmes en vertu de laquelle cette Chambre peut s'acquitter de son devoir constitutionnel sont trahis. Songez à la dernière année d'activité à l'autre endroit. M. Shapiro avait été choisi avec l'accord absolument unanime des députés. Vérifiez les résultats après un an. Dieu soit loué, nous avons échappé à cela. Le système au Sénat est demeuré non politisé. Cependant, si le système échoue à

I do not think that is a sound principle in terms of separation of a bicameral system that works on the basis of the principles enshrined in the preamble of the Constitution of Canada.

When you rethink the system and try to make it simpler and more efficient, you instill into the system a different dynamic. You instill what Mr. Zussman called in his testimony in the other place, "the law of the unintended consequences." It exists in the Constitution as it exists in any other institution, which is, with an objective that seems to be rational you put into place a mechanism that changes the overall objective and denatures the objective you want to pursue.

I respectfully submit, if there is anything that we can learn from the operation of last year, it is that the provisions you propose in the bill do not suffice to satisfy the constitutional principles of the system, especially when you put in clauses 44 and 45 of the bill and impose a duty to report when you have reasonable grounds to understand or be informed that some of the public office holders or former public office holders might have done something wrong.

That is legislated. That confuses the role of the commissioner in relation to applying the public code with the role of the commissioner applying the privileges of each chamber. That issue is difficult to reconcile. I am sure Mr. Stringham, who knows the difficulty of the law of privileges and parliamentary system, can understand how that would create a difficult situation, and sooner than later. The proof is in what we have seen in the last year.

The proposal that you put, and the way you try to put some parameters here and there, do not hold the flood of substantial consequences that will flow from all that.

Ms. O'Hara: I defer to the constitutional experts. I would say that the intention is not to have the implications or not to have unintended consequences that the honourable senator describes. As Mr. Stringham has described, the legislation has been drafted in such a way that it will not have those kinds of consequences for the Senate.

Senator Joyal: We will have an opportunity, Mr. Chairman, to listen to our legal adviser. I know that the legal adviser of the other place made suggestions and comments about one of the key sections of the original bill that provided for choosing those public officers by secret ballot. He recommended that, in his opinion, it was unconstitutional.

The Chairman: It was amended.

Senator Joyal: It was amended, but the point is that if such a bill, drafted in six weeks, comes in conflict with such an important point of the Constitution of Canada, some other details might have fallen through the cracks. As a person with a legal background, when I have a bill that seems to fail on such a simple point of section 49 of the Constitution, I wonder who has tested the other sections of the Constitution that are involved in it. This bill had retroactivity. That seems to me to be a fundamental

l'autre endroit, il échoue également automatiquement au Sénat. Je ne pense pas que ce soit là un principe sain dans le contexte de la séparation qui existe dans un système bicaméral, qui fonctionne sur la base des principes enchâssés dans le préambule de la Constitution du Canada.

Lorsque vous repensez le système, vous efforçant de le rendre plus simple et plus efficient, vous y introduisez une dynamique différente. Vous y introduisez ce que M. Zussman a appelé, dans son témoignage à l'autre endroit, « la loi des conséquences imprévues ». Cela existe dans la Constitution comme cela existe dans toute autre institution : avec un objectif qui paraît rationnel, vous instaurez un mécanisme qui change l'objectif d'ensemble et dénature celui que vous souhaitez poursuivre.

Je vous sou mets respectueusement que, s'il est quelque chose que nous puissions apprendre du fonctionnement du système de l'an dernier, c'est que les dispositions que vous proposez dans le projet de loi ne suffisent pas pour satisfaire les principes constitutionnels du système, surtout avec les articles 44 et 45 du projet de loi et l'imposition du devoir de faire rapport si l'on vous a dit ou si vous avez des motifs raisonnables de croire que des titulaires de charge publique ou d'anciens titulaires de charge publique ont commis des actes fautifs.

C'est une exigence de la loi. Cela confond le rôle du commissaire relativement à l'application du code public et le rôle du commissaire appliquant les privilèges de chacune des deux Chambres. Ces deux aspects sont difficiles à concilier. Je suis certain que M. Stringham, qui connaît la difficulté du droit en matière de privilège et du régime parlementaire, peut comprendre que cela créerait tôt ou tard une situation difficile. Nous en avons la preuve avec ce qui s'est passé l'an dernier.

Votre proposition, et la façon dont vous tentez d'établir de-ci de-là des paramètres, ne pourra pas retenir la marée de lourdes conséquences qui en découleront.

Mme O'Hara : Je m'en remets aux experts constitutionnels. Je dirais que l'intention n'est pas d'avoir les résultats ou les conséquences imprévues que décrit l'honorable sénateur. Comme l'a expliqué M. Stringham, le projet de loi a été rédigé de façon à ce qu'il n'y ait pas ces genres de conséquences pour le Sénat.

Le sénateur Joyal : Nous aurons l'occasion, monsieur le président, d'entendre notre conseiller juridique. Je sais que le conseiller juridique de l'autre endroit a fait des suggestions et commentaires au sujet de l'une des dispositions clés du projet de loi original, qui prévoyait la sélection de ces fonctionnaires par vote secret. Selon lui, c'était inconstitutionnel.

Le président : Cela a été modifié.

Le sénateur Joyal : Cela a été modifié, mais l'important ici est que si un projet de loi, rédigé en l'espace de six semaines, est contraire à un aspect si important de la Constitution canadienne, alors il y a peut-être encore d'autres détails qui sont passés à travers les mailles du filet. En tant que personne qui possède une formation juridique, lorsque j'ai devant moi un projet de loi qui paraît échouer par rapport à un élément aussi simple de l'article 49 de la Constitution, je me demande qui a vérifié le

principle of natural justice, as you know. It was partly amended, but this is another constitutional test that the bill did not meet. Fortunately, some of it was caught in the other place and amended, but other points in this bill need to be addressed constitutionally.

The Chairman: Senator Joyal, I have to interrupt you at this point because we have another group of witnesses to hear from this afternoon. As you suggested earlier, the subcommittee on agenda and procedure of this committee, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, is vested with the authority to choose witnesses, to recommend them to the committee and to invite witnesses to come back again. It is clear that today a number of senators, such as Senator Zimmer and myself, have not had an opportunity to question witnesses. You have not had a chance to finish and even get answers to some of the questions you put.

We would like to say thank you to the witnesses for coming today. We will call upon you before we complete our examination of this bill. There is a great advantage to that because Senator Joyal has been able to lay before you a fundamental constitutional matter that I would like you to give serious consideration to, so when you come back you will be prepared to answer that and other constitutional questions that will be put to you.

Senator Day: Perhaps on that point, Mr. Chairman, the witnesses will propose some amendments when they return.

The Chairman: Honourable senators, I am pleased to welcome our next witnesses, two experts in the field of public governance who scarcely need any introduction to us at all, David Zussman and Arthur Kroeger.

Professor David Zussman is the Stephen Jarislowsky Chair in Public Sector Management at the University of Ottawa and also a part-time commissioner of the Public Service Commission of Canada. Mr. Zussman has had a varied career in government, the private sector and in academia. He is a recognized authority on public sector management, public administration and public policy. He has been closely involved in some of the most exciting developments in Canada in public sector governance and alternative service delivery over the past 15 years. He has also had a number of distinguished teaching positions and is the author of various books and articles on public management and public policy making in Canada.

Arthur Kroeger has had a long and very distinguished career in the federal public service. He first became a public servant in 1958 when he joined the Department of External Affairs. In 1974, he was appointed Deputy Minister of Indian and Northern Affairs. He then served as deputy minister in four other

projet de loi par rapport à d'autres articles de la Constitution. Ce projet de loi devait être rétroactif. Cela me semble être un principe fondamental de justice naturelle, comme vous le savez. Cela a en partie été modifié, mais il y avait un autre critère constitutionnel auquel le projet de loi ne satisfaisait pas. Heureusement, certains des problèmes ont été relevés à l'autre endroit et modifiés, mais d'autres éléments du projet de loi doivent être examinés sous la loupe de la Constitution.

Le président : Sénateur Joyal, il me faut vous interrompre ici car nous devons entendre un autre groupe de témoins cet après-midi. Comme vous l'avez suggéré plus tôt, le sous-comité du programme et de la procédure du comité ici réuni, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, est chargé de choisir les témoins, de les recommander au comité et d'inviter certains témoins à comparaître à nouveau. Il est clair qu'aujourd'hui plusieurs sénateurs, notamment le sénateur Zimmer et moi-même, n'ont pas eu l'occasion d'interroger les témoins. Vous n'avez pas eu l'occasion de terminer, ni même d'obtenir des réponses à certaines des questions que vous avez posées.

Nous aimerions remercier les témoins d'être venus aujourd'hui. Nous ferons de nouveau appel à vous avant que nous ne terminions notre examen du projet de loi. Cela sera fort utile, car le sénateur Joyal a pu étayer pour vous une question constitutionnelle fondamentale sur laquelle je vous invite à vous pencher sérieusement, de sorte que lorsque vous reviendrez vous soyez en mesure de répondre à cette question-là et à d'autres questions constitutionnelles qui vous seront soumises.

Le sénateur Day : À ce sujet, monsieur le président, les témoins proposeront certains amendements à leur retour.

Le président : Honorables sénateur, je suis heureux de souhaiter la bienvenue aux témoins suivants, deux experts de la gouvernance publique qu'il n'est presque pas besoin de vous présenter, David Zussman et Arthur Kroeger.

Le professeur David Zussman occupe la chaire Stephen Jarislowsky en gestion dans le secteur public à l'Université d'Ottawa et il est également commissaire à temps partiel à la Commission de la fonction publique du Canada. M. Zussman a eu une carrière variée, occupant des postes au gouvernement, dans le secteur privé et dans le monde universitaire. Il est une autorité reconnue en matière de gestion dans le secteur public, d'administration publique et de politique publique. Au cours des 15 dernières années il a été intimement lié à certains des développements les plus excitants à survenir au Canada dans le domaine de la gouvernance du secteur public et de la diversification des modes de prestation de services. Il a également occupé plusieurs postes d'enseignement importants et est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles sur la gestion publique et l'élaboration de politiques publiques au Canada.

Arthur Kroeger a, quant à lui, eu une longue et distinguée carrière au sein de la fonction publique fédérale. Il est devenu fonctionnaire en 1958 lorsqu'il s'est joint au ministère des Affaires étrangères. En 1974, il a été nommé sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord. Il a ensuite été sous-ministre dans quatre

departments and earned the nickname “dean of deputy ministers” for both his experience and the skill with which he accomplished his duties.

Since leaving government in 1992, Mr. Kroeger has held a number of academic posts and was Chancellor of Carleton University from 1993 to 2002. Since 1999, he has been chair, of Canadian Policy Research Networks.

Arthur Kroeger, Chair, Canadian Policy Networks, as an individual: Thank you for the invitation to be here. Mr. Zussman and I will do our best to assist the committee in any way we can. We will both be brief in our opening remarks.

The bill before you represents the third of three attempts to deal with governance issues in the past two and one half years since the sponsorship affair became public. To give you a bit of perspective, as soon as the Martin government took office, the then then-President of the Treasury Board, Mr. Reg Alcock, launched a number of what he called “management improvements,” which essentially increased the procedures, rules and requirements that the public service had to observe. He announced, in his first 18 months, 153 measures that he regarded as management improvements and then, on the eve of Mr. Gomery’s report, announced another 80. There were two or three problems, about which I will not go into in great detail because it is past history, but it is one of the ways you can deal with governance issues.

Mr. Alcock focused on the public service, although most observers, certainly including Justice Gomery, agreed that the sponsorship problem had arisen at the political level and that only a very small number of public servants had been involved. Secondly, the multiplication of rules and regulations made it more difficult for the public to deal with government and it made it more difficult for public servants to function within government. That was the first attempt.

The second approach to improving governance came from Justice Gomery in his February 1 report. He arrived at the opposite conclusion to that of Mr. Alcock. Mr. Alcock had said, as officials were the problem, we will put in lots of regulations to control what they do. Justice Gomery said that officials are not the problem but the solution. Justice Gomery’s view, in effect, was that the sponsorship affair had come about because ministers were able to exercise unfettered authority, and that the way to prevent it from happening again was to withdraw a lot of that authority, to put it in the hands of officials and leave ministers with just a policy role. In that way, the running of the government without much political guidance would be left with officials.

autres ministères et s’est vu attribuer le sobriquet « doyen des sous-ministres » en reconnaissance de son expérience et du talent qu’il mettait au service de ses fonctions.

Depuis qu’il a quitté le gouvernement en 1992, M. Kroeger a occupé plusieurs postes universitaires et a été le chancelier de l’Université Carleton de 1993 à 2002. Depuis 1999, il est président des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Arthur Kroeger, président, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, à titre personnel : Merci de m’avoir invité ici. M. Zussman et moi-même ferons de notre mieux pour aider le comité, de toutes les façons possibles. Nous serons chacun brefs dans nos remarques liminaires.

Le projet de loi que vous avez devant vous constitue la troisième de trois tentatives visant à résoudre les problèmes de gouvernance au cours des deux dernières années et demie, depuis que l’affaire des commandites est devenue publique. Pour vous mettre un peu les choses en contexte, dès que le gouvernement Martin est arrivé au pouvoir, l’alors président du Conseil du Trésor, M. Reg Alcock, avait lancé un certain nombre d’« améliorations de gestion », qui ont, en gros, multiplié les procédures, règles et exigences auxquelles la fonction publique doit se plier. Au cours de ses 18 premiers mois en place, il a annoncé 153 mesures qu’il jugeait être des améliorations de gestion, puis, la veille du dépôt du rapport de M. Gomery, il en a annoncé 80 autres. Il y avait deux ou trois problèmes, que je ne vais pas examiner ici dans le détail, car c’est de l’histoire ancienne, mais il s’agit là d’une façon d’aborder les questions de gouvernance.

M. Alcock s’est concentré sur la fonction publique, bien que la plupart des observateurs, y compris le juge Gomery, aient convenu que le problème des commandites était survenu au niveau politique et que seul un très petit nombre de fonctionnaires y avaient joué quelque rôle que ce soit. Deuxièmement, la multiplication des règles et règlements a rendu plus difficile pour le public de traiter avec le gouvernement et plus difficile pour les fonctionnaires de fonctionner au sein du gouvernement. C’était là la première tentative.

La deuxième approche visant à améliorer la gouvernance a été livrée par le juge Gomery, dans son rapport du 1^{er} février. Il en était arrivé à la conclusion opposée à celle de M. Alcock. M. Alcock avait dit qu’étant donné que les fonctionnaires étaient le problème, il allait mettre en place quantité de règlements pour contrôler ce qu’ils font. Le juge Gomery a quant à lui dit que les fonctionnaires n’étaient pas le problème, mais bien la solution. L’opinion du juge Gomery, en définitive, était que l’affaire des commandites était due au fait que les ministres étaient libres d’exercer leurs pouvoirs sans entrave aucune, et que la façon d’empêcher que cela ne se reproduise était de leur retirer une grande partie de ces pouvoirs, de les mettre aux mains de fonctionnaires et de cantonner les ministres à un rôle d’élaboration de politiques. De cette façon, le fonctionnement du gouvernement, sans grand encadrement politique, serait l’affaire des fonctionnaires.

There are all kinds of problems with this report. Most people with any experience in government regard it as very theoretical and very detached from how government and politics work in Canada. Interestingly enough, every serving official and past official I ever talked to about it was opposed to giving officials more power at the expense of ministers. Maybe that tells you that being an official for a long time makes you a good democrat; I do not know. However, it is the case that officials regard this as a highly undesirable way to proceed. They believe that ministers should continue to have undivided accountability to Parliament.

The measure before you now is the third of three attempts to focus on governance problems as they have been identified and as they have emerged in the past two and one half years. I would say that, although this one has some problem areas, it is the best of the three. First, it addresses a great many of its measures to the political level, which I think is the right place to focus because of the history of the sponsorship affair. Second, it includes a number of measures to improve governance that we have seen in the past decade or so and moves them to the next level. It avoids multiplying rules that would make government harder for the public to deal with. There are a variety of measures of that kind so, in that sense, it has a number of pluses. It also has some minuses that Mr. Zussman will be pleased to discuss, if you wish. Finally, I am a little puzzled that it omits one thing that Mr. Gomery recommended that most people, including myself, thought was a good idea. Justice Gomery recommended that parliamentarians, parliamentary committees and the Library of Parliament be given more resources, which in Canada, by most international standards, are extremely thin. If you want to make Parliament more effective, it seemed to me and to some others, that providing Parliament with more resources to enable it to do a more thorough job, was a good way to proceed. I was puzzled as to why, with the number of comprehensive measure in the legislation, more resources for Parliament did not make it. Perhaps members of the committee have information about that that I do not.

David R. Zussman, Jarislowsky Chair in Public Sector Management, University of Ottawa, as an individual: Thank you for the invitation to be here this afternoon. I will touch on a couple of things that Mr. Kroeger did not. I will reinforce the important point that this bill represents a massive rethinking of the governance structure in Canada. As you know, the 250-page document under consideration amends almost 100 pieces of federal legislation and creates a host of new agencies, organizations and positions, and a whole series of reporting structures that are different than we have experienced in the past.

Il y a toutes sortes de problèmes avec ce rapport. La plupart des gens d'expérience au gouvernement le considèrent comme étant très théorique et très détaché de la façon dont le gouvernement et les politiques fonctionnent au Canada. Chose intéressante, tous les fonctionnaires anciens et en poste avec qui j'en ai discuté s'opposent à ce que davantage de pouvoirs soient confiés aux fonctionnaires aux dépens des ministres. Peut-être que ce que cela signifie c'est que si vous êtes fonctionnaire depuis longtemps, vous finissez par être un bon démocrate; je ne sais pas. Quoi qu'il en soit, les fonctionnaires estiment que c'est là une façon de faire très indésirable. Ils croient que les ministres devraient continuer de rendre compte exclusivement au Parlement.

La mesure que vous avez maintenant devant vous est la troisième de trois tentatives visant à corriger les problèmes de gouvernance tels qu'ils ont été identifiés et tels qu'ils sont ressortis au cours des deux dernières années et demie. Je dirais que, bien que cette solution comporte certains problèmes, c'est la meilleure des trois. Premièrement, un grand nombre des mesures proposées visent le palier politique, qui est, je pense, le bon endroit, vu l'histoire de l'affaire des commandites. Deuxièmement, elle inclut un certain nombre de mesures d'amélioration de la gouvernance que nous voyons depuis une dizaine d'années environ et les pousse au cran supérieur. Elle évite de multiplier les règles qui viendraient rendre plus difficile pour le public de traiter avec le gouvernement. Il y a toute une gamme de mesures du genre, alors, dans ce sens là, cette proposition présente des avantages. Elle présente également des désavantages, dont M. Zussman sera heureux de traiter avec vous, si vous le voulez. Enfin, cela me trouble quelque peu qu'elle omette une chose qu'a recommandée M. Gomery et qui, de l'avis de la plupart des gens, moi compris, était une bonne idée. Le juge Gomery a recommandé que les parlementaires, les comités parlementaires et la Bibliothèque du Parlement se voient accorder davantage de ressources, car les ressources dont ils jouissent, ici au Canada, sont bien maigres par rapport à la plupart des normes internationales. Si vous voulez que le Parlement soit plus efficace, il semble, pour moi et pour d'autres, que confier davantage de ressources au Parlement pour lui permettre de faire un meilleur travail aurait été une bonne chose à faire. C'est ainsi que je me suis demandé, vu le nombre de mesures exhaustives prévues dans la loi, pourquoi le consentement de ressources plus importantes au Parlement n'a pas franchi la barre. Peut-être que les membres du comité disposent à ce sujet de renseignements que je n'ai pas.

David R. Zussman, titulaire de la Chaire Jarislowsky en gestion dans le secteur public, Université d'Ottawa, à titre personnel : Merci de m'avoir invité à venir ici cet après-midi. Je vais aborder une ou deux choses dont n'a pas traité M. Kroeger. J'insisterai sur le fait important que ce projet de loi représente une remise en question d'envergure de la structure de gouvernance au Canada. Comme vous le savez, le document de 250 pages que vous êtes chargé d'étudier modifie presque cent lois fédérales et crée quantité de nouveaux organismes, agences et postes, et toute une série de structures de reddition de comptes qui sont différentes de ce que nous avons connu jusqu'ici.

The Prime Minister has actually set the right tone regarding this legislation by saying that it has two principal objectives. It is through the lens of those two objectives that the legislation should be considered. One objective is to see whether these new measures will, in fact, increase accountability in Canada and, generally speaking, in the Government of Canada. The second major objective is whether it restores trust in public institutions. The second point is as important as the first, because we are aware of the issues of declining trust in institutions, both in Canada and around the world, and how important it is for us to get back to the levels of trust that we enjoyed some years ago.

One of the comments I would like to make about the legislation that Mr. Kroeger touched on is the fact that an enormous amount of governance reform has taken place in Canada in the last ten years, and particularly, in the last two years. It is important to point out, as did Mr. Kroeger, that Mr. Alcock alone introduced more than 200 new performance improvements that are now in place as this legislation awaits your consideration. It is very important when you consider this bill to consider it against some of the changes that are already in place and not to see many of these changes as particularly new when in fact, in some ways they are additional to improvements already in place. The interplay between what is in place today and what is being introduced will be extremely important for the reasons that Senator Joyal mentioned a few minutes ago. The honourable senator mentioned the unintended consequences of putting new laws in place that have good intentions, but the intentions may play out in unpredictable sorts of ways if they are not measured against other things already in place.

My last point is that, to a large extent, this legislation is about new sets of rules and players; rules of engagement, if you like. However, there is not very much consideration given to the administrative consequences of these new rules, and this is the application of the rules and the sanctions that will be applied in the application of these new provisions. The balancing of rules, application and sanctions, will be important for our discussion this afternoon. I will stop there and look forward to your questions.

The Chairman: Professor Zussman is it your opinion that this bill will, in fact, increase accountability? Do you think this bill has the potential to restore public trust?

Mr. Zussman: We are adding a whole series of new organizations that will certainly report to Parliament, and will therefore give Canadians greater access and a greater measure of assurance that their tax dollars and government activities are being held accountable.

My observation, though, and this touches on the point made by Mr. Kroeger, is there is already a huge amount of information fed to Parliament, both the House of Commons and the Senate, that is not, in fact, used in any meaningful way. I made the comment when I appeared before the House of Commons that, for instance, there are 91 reports submitted every year on the

Le premier ministre a en fait établi le ton juste à l'égard de ce projet de loi en disant qu'il visait deux principaux objectifs. C'est à travers la lentille de ces deux objectifs qu'il convient d'examiner la projet de loi. Un objectif est de voir si ces nouvelles mesures augmenteront en définitive la reddition de comptes au Canada et, de façon générale, au gouvernement du Canada. Le deuxième principal objectif est celui de rétablir la confiance à l'égard des institutions publiques. Le deuxième point est aussi important que le premier, car nous sommes sensibles au déclin de la confiance des gens à l'égard des institutions, au Canada et partout dans le monde, et savons à quel point il est important pour nous de retrouver les niveaux de confiance d'il y a quelques années.

Une chose que j'aimerais dire au sujet du projet de loi, et qu'a mentionnée M. Kroeger, est le fait qu'il s'est fait énormément de réformes de la gouvernance au Canada au cours des dix dernières années et, surtout, des deux dernières années. Il est important de souligner, comme l'a fait M. Kroeger, que M. Alcock a effectué plus de 200 nouvelles améliorations du rendement, qui sont maintenant en place, alors que vous êtes chargés d'examiner ce projet de loi. Il est très important, dans le cadre de votre examen du projet de loi, que vous le jugiez par rapport à certains des changements qui sont déjà en place, au lieu d'y voir de nouveaux changements, alors que ce qui est proposé ici constitue à certains égards des ajouts à des améliorations déjà effectuées. Le jeu réciproque entre ce qui est en place aujourd'hui et ce qui est proposé ici sera extrêmement important pour les raisons qu'a mentionnées le sénateur Joyal il y a de cela quelques instants. L'honorable sénateur a mentionné les conséquences imprévues de l'instauration de lois bien intentionnées, mais pouvant avoir des suites imprévisibles si elles ne sont pas mesurées par rapport à ce qui est déjà en place.

Le dernier point que j'aimerais souligner est que le projet de loi tourne dans une large mesure autour de nouvelles règles et de nouveaux joueurs; il y est question de règles d'engagement, si vous voulez. Cependant, l'on ne semble pas avoir fait grand place aux conséquences administratives de ces nouvelles règles, et je veux parler ici de l'application des règles et des sanctions qui seront appliquées en vertu des nouvelles dispositions. L'équilibre entre les règles, leur application et les sanctions devrait être un élément important de notre discussion de cet après-midi. Je vais m'arrêter là, et j'envisage avec plaisir d'entendre vos questions.

Le président : Monsieur Zussman, pensez-vous que ce projet de loi augmentera en définitive l'imputabilité? Pensez-vous que ce projet de loi puisse rétablir la confiance du public?

M. Zussman : Le projet de loi crée toute une série d'organismes qui rendront certainement compte au Parlement et qui donneront donc aux Canadiens un meilleur accès et de meilleures assurances que l'argent qu'ils versent au gouvernement et les activités de celui-ci font l'objet de contrôles.

L'observation que je ferai cependant, et ceci rejoint ce qu'a dit M. Kroeger, est qu'il y a déjà d'énormes quantités de renseignements qui sont livrés au Parlement, et à la Chambre des communes et au Sénat, et qui ne sont en fait pas utilisés de façon utile. Lors de ma comparution devant le comité de la Chambre, j'ai par exemple souligné qu'il est déposé chaque année

results of each and every major program and activity in the federal government. To my knowledge, these reports are never reviewed in any serious way. The estimates of the Government of Canada are spending which, of course, is clearly the most important activity that Parliament would touch on an annual basis. The estimates receive hardly any real consideration and scrutiny.

Will this improve accountability? Sure, it can, but we already have a series of existing institutions that need to be supported in the same degree. Otherwise, senators, you might be disappointed with having passed the legislation to find a lot of new reporting structure just stacking up behind already-existing information that does not get proper scrutiny.

As for restoring trust, that is a long-term issue, and certainly, more public disclosure adds to greater confidence in public institutions, and for that reason alone, this bill will probably move in the right direction.

Senator Day: I hope that this is the beginning of a number of sessions we will have with respect to helping this committee work its way through this very important piece of legislation. We have been working hard over the last three days. I am sure you know that we received this proposed legislation last Wednesday, we have done first and second reading, and this is our second day of hearings. We recognize the importance of this bill and the importance that the current government puts to this bill.

We would like to, with your help and the help of others, improve upon the work that will have an impact for a long time that was put together, we are told, in six weeks.

I will tell you, first of all, my five priorities, and I am sure that each of us has five priorities. I would then like to invite you to comment on any of them, or Mr. Kroeger mentioned that you have some points where you think this bill could be improved. It would be a good place to start if you could talk about where it could be improved.

A number of us have heard many concerns about the reduction in political financing, the individual contribution from \$5,000 to \$1,000. We have heard concerns regarding the many new positions that are being created, the agencies, and the agents, sometimes referred to as the abilities of Parliament. The third item is the lobbying act and the very extensive reporting requirements found within it, and the impact that it will have on public policy development and the interplay between the public and senior government officials. That could be very serious. The creation of a single ethics officer is the fourth point that is of great concern to us as it relates to the independence of the Senate. Finally, I am concerned with the creation of the director of public prosecutions.

91 rapports sur tous les importants programmes et activités du gouvernement fédéral. À ma connaissance, ces rapports ne font jamais l'objet d'un examen bien sérieux. Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est, bien sûr, le plus important élément sur lequel le Parlement est amené à se pencher annuellement. Or, le Budget des dépenses ne fait l'objet de presque aucun examen approfondi.

Le projet de loi améliorera-t-il l'imputabilité? Il le pourrait certainement, mais nous avons déjà toute une série d'institutions existantes qui doivent être appuyées au même degré. Autrement, sénateurs, vous serez peut-être déçus d'avoir adopté un projet de loi pour constater ensuite que toute la structure de reddition de comptes nouvellement créée ne vient que s'ériger derrière des renseignements existants qui ne font pas l'objet de l'examen minutieux qu'ils méritent.

Quant au rétablissement de la confiance du public, il s'agit là d'un travail de longue haleine, mais il est clair qu'une multiplication des divulgations publiques viendra augmenter la confiance de la population à l'égard des institutions publiques, et pour cette seule raison, ce projet de loi serait sans doute un pas dans la bonne direction.

Le sénateur Day : J'espère que celle-ci est la première d'une série de séances que nous aurons en vue d'aider le comité dans son examen de ce très important projet de loi. Nous travaillons fort depuis trois jours. Je suis certain que vous savez que nous avons reçu ce projet de loi mercredi dernier, qu'il a déjà fait l'objet de sa première et de sa deuxième lectures, et que nous tenons aujourd'hui notre deuxième journée d'audiences. Nous reconnaissons l'importance du projet de loi et l'importance que lui attribue l'actuel gouvernement.

Nous aimerions, avec votre aide et celle d'autres, améliorer le travail qui a été fait sur ce projet de loi, dont les effets seront ressentis pendant longtemps mais qui, nous dit-on, a été élaboré en l'espace de six semaines.

Je vais commencer par vous dire mes cinq priorités, et je suis certain que chacun d'entre nous en a cinq. Je vous inviterai ensuite à réagir à l'une ou l'autre d'entre elles, et M. Kroeger a mentionné qu'il y a, selon lui, un certain nombre d'aspects du projet de loi qui pourraient être améliorés. Ce serait peut-être un bon point de départ que vous nous entreteniez des améliorations possibles.

Plusieurs d'entre nous nous posons beaucoup de questions au sujet de la réduction du financement politique, la contribution individuelle maximale passant de 5 000 \$ à 1 000 \$. Nous avons entendu des préoccupations au sujet des nombreux nouveaux postes, agences et fonctionnaires, que l'on appelle parfois les capacités du Parlement. Le troisième élément est la loi sur le lobbying, les très lourdes exigences en matière de rapports qu'elle impose, et l'incidence que cela aura sur l'élaboration de politiques publiques et la relation entre le public et les fonctionnaires supérieurs. Ce pourrait être très sérieux. La création d'un poste de commissaire à l'éthique unique est le quatrième point qui nous soucie beaucoup en ce qui concerne l'indépendance du Sénat.

I have given you five concerns and I must add one more. I am concerned with the new position proposed in the bill, the accounting officer.

I invite you to comment on any one of those concerns, and I do not want to take up all of the time. If you make note of those and comment later, that is fine. Your comments will help us with some of the areas where you believe this legislation falls short that we can concentrate on over our break and get back at in the fall.

Mr. Kroeger: If the legislation had been written by a government with more experience in office, it may not have some items in it that it does, which I will explain in a minute. There is the other problem that some of the contents of legislation were, I think, developed during an election campaign, and there is always a risk of a bit of overkill for the sake of achieving a public effect during an electoral contest, which is readily understandable. The director of public prosecutions, to which you refer, is a good example of measures where the bill goes fairly far and adds some items. I am not clear as to what problem it intends to solve. You have a deputy minister of justice; you have an assistant deputy minister, whose function is prosecutions. Virtually, all prosecution is handled under the Criminal Code and administered by the provinces. I am puzzled as to why the position was necessary, and, in particular, if you already have a deputy minister of justice, why would you create a second deputy minister position to manage a function that, at least viewed from outside, seems to be rather limited. That is an example where it might have come out differently had people of more experience been directly involved in writing the legislation. There may be a problem there that I am not aware of, but I was puzzled by that particular position.

A second example is the procurement auditor. Certainly, there has been great controversy about procurement in the past few years over the sponsorship affair. In the sponsorship affair, again what happened was that procurement regulations were by-passed. It was not that the regulations and the system were ineffective. The Auditor General has said that Public Works and Government Services had a sophisticated and effective regime for the management of procurement. It is also a very transparent regime. Public Works does not very often get access to information requests because practically everything everyone would want to know is already public. This dates from reforms made approximately 20 years ago. Again, I am a little puzzled as to what the procurement auditor would do. You can always find something for a new official to do, but the question is whether it is important enough to have that function carried out to warrant the creation of another position and perhaps another set of requirements.

Enfin, je suis préoccupé par la création du poste de directeur des poursuites pénales. Je vous ai énuméré cinq sujets de préoccupation, et il me faut en ajouter un autre. Je suis préoccupé par le nouveau poste proposé dans le projet de loi, celui d'administrateur des comptes.

Je vous invite à réagir à l'une quelconque de ces préoccupations que j'ai, mais je ne veux pas accaparer tout le temps que nous avons. Si vous voulez les prendre en note et y réagir plus tard, cela me convient parfaitement. Vos commentaires nous aideront avec certains des aspects pour lesquels le projet de loi est, selon vous, défectueux et sur lesquels nous pourrions nous concentrer pendant le congé en prévision de la reprise de nos travaux à l'automne.

M. Kroeger : Si le projet de loi avait été rédigé par un gouvernement ayant plus d'expérience au pouvoir, il ne contiendrait peut-être pas certains des éléments qu'il renferme, ce que je vais expliquer dans un instant. Il y a également un autre problème, soit qu'une partie du contenu du projet de loi a, je pense, été élaboré en période de campagne électorale, et il y a toujours un risque d'exagération lorsqu'on cherche à marquer des points en période électorale, ce qui se comprend. Le directeur des poursuites pénales, dont vous avez fait état, est un bon exemple des mesures au moyen desquelles le projet de loi pousse assez loin et ajoute de nouveaux éléments. Je ne vois pas très bien quel problème cela vise à résoudre. Vous avez un sous-ministre de la Justice; vous avez un sous-ministre adjoint qui est responsable des poursuites. La quasi-totalité du travail en matière de poursuites relève du Code criminel et des provinces. Je me demande pourquoi l'on a pensé que ce poste était nécessaire et, plus particulièrement, si vous avez déjà un sous-ministre de la Justice, pourquoi créer un deuxième poste de sous-ministre pour gérer une fonction qui, en tout cas vu de l'extérieur, semble être plutôt limitée. Voilà un exemple qui illustre le fait que le résultat aurait peut-être été différent si des personnes plus chevronnées s'étaient occupées directement de la rédaction du projet de loi. Il y a peut-être là un problème que j'ignore, mais j'ai été troublé par la création de ce poste en particulier.

Un deuxième exemple est celui du poste de vérificateur de l'approvisionnement. Il y a certainement eu énormément de controverse au sujet de l'approvisionnement ces dernières années avec l'affaire des commandites. Dans cette affaire, là encore, ce qui s'est passé c'est que les règles en matière d'approvisionnement ont été contournées. Ce n'était pas que les règles et que le système n'étaient pas efficaces. La vérificatrice générale a dit que Travaux publics et Services gouvernementaux avait un régime sophistiqué et efficace de gestion de l'approvisionnement. Il s'agit également d'un régime très transparent. Travaux publics ne fait pas très souvent l'objet de demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information car presque tout ce que n'importe qui voudrait savoir est déjà public. Cela remonte à des réformes apportées il y a environ 20 ans. Encore une fois, je me demande bien quel travail ferait le vérificateur de l'approvisionnement. Il est toujours possible de trouver à un nouveau fonctionnaire quelque chose à faire, mais la question est de savoir si cela est suffisamment important pour mériter la création d'un autre poste et peut-être d'un autre ensemble d'exigences.

I do not want to go on too long, Mr. Chairman, but those are illustrations of areas where the bill perhaps goes a little further than is really necessary. The bill has a lot of things in it that in my view will improve governance in Canada, but there are some places where it may go further than is really necessary.

The Chairman: His third point was lobbying and some of the reporting requirements. As a deputy minister, we would love to hear some of your views on the new reporting requirements for lobbyists when they visit a deputy minister and so on.

Mr. Kroeger: Again, I am not sure what problem we are trying to solve. Certainly there are several hundred lobbying firms in Ottawa. The bill itself acknowledges that lobbying is actually a valid and important function, because people outside government are puzzled about how to deal with this place. Lobbyists can assist members of the public in finding their way through the maze. Have we had lobbying scandals? I cannot think of anything of a major character. There have been controversies about lobbying. I would contrast this with the United States, where people are going to prison currently because of some of their lobbying activities where there were abuses. It is not clear to me there are abuses here in Canada.

There may be some problems with these reporting requirements. The business community is concerned that if they have to go public with every meeting they have with a government official, then that could tip off their commercial competition and put them at some kind of a disadvantage.

Another part that I am not sure about, but I have read, and maybe it was the Information Commissioner who proposed this, that every time an official made a decision or had a meeting, the official has to produce a record of it. In my experience, deputy ministers work between 65 and 70 hours a week and have maybe 15 or 20 meetings a day. If, after every meeting, the deputy minister has to sit down and dictate a memo about who he or she saw and what it was about and what the decision was, he or she will be working a lot more than 70 hours a week. I hope that is not in the bill or does not arise as part of the attempts to improve governance in Canada. It seems to me that is an example of possible overkill.

I do not think I should comment on the question of whether the Senate or the House should have the same ethics officer or not. That is a matter very much between the two Houses, and I hesitate to venture into an area that pertains very much to parliamentarians. I will, however, make a last comment about the accounting officer, which I can elaborate on after a bit.

Je ne veux pas m'éterniser trop longtemps là-dessus, monsieur le président, mais voilà quelques exemples illustrant le fait que le projet de loi va peut-être un peu plus loin que nécessaire. Le projet de loi comporte à mon sens un grand nombre de choses qui amélioreront la gouvernance au Canada, mais pour certains aspects, il va peut-être plus loin que ce qui est vraiment nécessaire.

Le président : Le troisième point soulevé par le sénateur concernait le lobbying et certaines des exigences en matière de rapports. Étant donné que vous êtes ancien sous-ministre, nous aimerions beaucoup connaître votre opinion sur les nouvelles exigences en matière de rapports pour les lobbyistes lorsqu'ils rendent visite à un sous-ministre, et ainsi de suite.

M. Kroeger : Encore une fois, je ne suis pas certain du problème que l'on tente de résoudre. Certes, il existe plusieurs centaines de cabinets de lobbyistes à Ottawa. Le projet de loi lui-même reconnaît que le lobbying est en vérité une fonction tout à fait valable et importante, car les gens à l'extérieur du gouvernement ne savent pas trop comment l'aborder. Les lobbyistes peuvent aider Monsieur et Madame Tout-le-Monde à se retrouver dans le dédale. Y a-t-il eu des scandales de lobbying? Je n'ai pas en tête de scandale majeur. Il y a eu des controverses au sujet du lobbying. Je contrasterais cela avec ce qui se passe aux États-Unis, où l'on emprisonne en ce moment des gens du fait d'activités de lobbying qui constituaient de l'abus. Je ne vois pas très bien où il y aurait des abus ici au Canada.

Il y a peut-être certains problèmes avec ces exigences en matière de rapports. Les gens d'affaires craignent que s'il leur faut rendre publique chaque réunion qu'ils peuvent avoir avec un fonctionnaire, alors cela pourrait alerter leurs concurrents et les défavoriser.

Un autre aspect dont je ne suis pas certain, mais que j'ai lu, et c'est peut-être le commissaire à l'information qui a proposé cela, c'est que chaque fois qu'un fonctionnaire prend une décision ou tient une réunion, il lui faut la consigner quelque part. Selon mon expérience, les sous-ministres travaillent entre 65 et 70 heures par semaine et ont peut-être 15 ou 20 réunions par jour. Si, après chaque réunion, le sous-ministre doit s'asseoir et dicter une note de service au sujet des personnes qu'il a vues, du sujet abordé et de la décision prise, alors il fera beaucoup plus que 70 heures de travail par semaine. J'espère que cela ne figure pas dans le projet de loi ni ne découlera de mesures prises pour améliorer la gouvernance au Canada. Il me semble que ce serait là un exemple d'exagération possible.

Je ne pense pas devoir me prononcer sur la question de savoir si le Sénat et la Chambre devraient ou non avoir le même commissaire à l'éthique. Il s'agit là très clairement d'une question devant être résolue par les deux Chambres, et j'hésite à me lancer dans un domaine qui appartient aux parlementaires. Je ferai cependant un dernier commentaire au sujet de l'administrateur des comptes, et je pourrais expliquer cela un peu mieux par la suite.

Professor Ned Franks of Queen's University and I have disagreed in public print for a long time about the introduction of the accounting officer into Canada. This bill introduces the accounting officer concept so skilfully and with exactly the right provisions that Professor Franks and I now agree with each other.

Senator Day: Which one of you wrote it?

Mr. Kroeger: I will give Wayne Wouters, the Secretary of the Treasury Board, the credit for having come up with that wonderful bridging formula.

Senator Day: Mr. Chairman, I would hear from Mr. Zussman on those points and hear where he sees some of the weaknesses in the bill where we can improve.

Mr. Zussman: I do not have much to add to Mr. Kroeger's reaction, because it very much mirrors my own views. He did not touch on the political financing question, but let me step back a bit by saying I too have been pondering what problems are being addressed by some of these issues that you are raising.

I have the same view about the director of public prosecutions and procurement auditors. In each case, we are creating new positions at considerable cost to the taxpayers of Canada, so we have to ask ourselves simply will these costs produce results that will make a tangible difference or a marginal difference over the information and analysis that we already have. Just think as senators how you will deal with the reports from all these eight new agencies that are being created under this legislation alone, in addition to the additional powers that we have given, for instance, the Auditor General, who will now have to report on a whole host of new things that she has not been doing in the past, as well as the Treasury Board and other central agencies as well. You have to satisfy yourself that you will use this information in a way that will give us different sets of results.

Since in many instances we are struggling with why it is that we are doing this, it is hard to comment on how effective it will be in the long term. As Mr. Kroeger has pointed out on the issue of procurement, we have made some dramatic changes in the federal government on procurement issues over the last two or three years that have materially changed the way in which it functions, to a large extent because everything is now on the public record. Disappointed bidders can see where they ranked, and they have a proper appeals process already in place. These are another set of appeals over and above the current set of appeals, for example.

Mr. Kroeger did not touch on the political financing question, and I do not feel competent to speak to it except to say that this represents a dramatic change in the way in which politics will be done in Canada today. We have to ask what we are trying to do. Will we have more public money in the financing of political parties in Canada, much like we did with the last change that was done by the previous government in terms of electoral financing?

Le professeur Ned Franks, de l'Université Queen's, et moi-même exprimons publiquement et sur papier depuis longtemps nos opinions contraires quant à l'introduction au Canada d'un agent comptable. Le projet de loi introduit ce concept d'agent comptable de façon si habile et avec précisément les bonnes dispositions que le professeur Franks et moi-même sommes aujourd'hui d'accord.

Le sénateur Day : Lequel de vous deux a écrit le texte?

M. Kroeger : C'est à Wayne Wouters, le secrétaire du Conseil du Trésor, que nous devons l'élaboration de cette merveilleuse formule de pontage.

Le sénateur Day : Monsieur le président, j'aimerais connaître la réaction de M. Zussman à ces questions et l'inviter à nous dire quelles faiblesses du projet de loi peuvent selon lui être corrigées.

M. Zussman : Je n'ai pas grand-chose à ajouter à la réaction de M. Kroeger, car elle reflète assez bien la mienne. Il n'a pas abordé la question du financement politique, mais permettez que je fasse ici un pas en arrière en disant que je réfléchis moi aussi aux problèmes qui sont visés par certaines des questions que vous soulevez.

J'ai la même opinion au sujet du directeur des poursuites publiques et des vérificateurs de l'approvisionnement. Dans chaque cas, l'on crée de nouveaux postes à un coût considérable pour les contribuables canadiens, et il nous faut donc nous demander simplement si ces coûts livreront des résultats qui apporteront une différence tangible ou une différence marginale quant aux renseignements et analyses que nous avons déjà. Songez simplement, sénateurs, à la façon dont vous traiterez des rapports émanant de ces huit nouvelles agences qui vont être créées en vertu de cette seule loi, en plus des pouvoirs supplémentaires conférés, par exemple, au vérificateur général, qui devra maintenant faire rapport sur quantité d'autres choses qui n'ont pas préoccupé son bureau par le passé, ainsi qu'au Conseil du Trésor et à d'autres organes centraux. Il vous faut être certains d'utiliser ces renseignements d'une façon telle que cela livrera des résultats différents.

Étant donné que dans bien des cas nous sommes amenés à nous demander pourquoi telle ou telle chose devrait être faite, il est difficile de se prononcer sur l'efficacité à long terme de ce qui est prévu ici. Comme l'a souligné M. Kroeger au sujet de la question de l'approvisionnement, d'énormes changements ont été apportés au régime d'approvisionnement du gouvernement fédéral au cours des deux ou trois dernières années, changements qui en ont modifié le fonctionnement même, ce dans une large mesure parce qu'aujourd'hui tout est du domaine public. Les soumissionnaires déçus peuvent voir où ils se sont classés et une procédure d'appel en bonne et due forme est déjà en place pour eux. Il y a, par exemple, tout un autre palier d'appel en sus de ce qui existait déjà.

M. Kroeger n'a pas abordé la question du financement politique, et je ne m'estime compétent pour en parler, sauf pour dire que ceci marque un virage dans la façon dont la chose politique se déroulera dorénavant au Canada. Il nous faut nous demander ce que l'on essaie de faire. Y aura-t-il plus de deniers publics dans le financement des partis politiques au Canada, un peu comme ce que l'on a vu avec le dernier changement apporté

With the limits being placed on all sorts of activities, it is not likely under the current system that our political parties will be able to survive simply on the basis of these kinds of donations. I do not know enough about it, frankly, in real terms, but does that mean that the parties will be less visible than they have been in the past, or does it mean that the public will be asked to pay the difference between what parties can raise through this proposed scheme and what they have in the past. I do not know, and of course the government position on this is fairly silent. What is the purpose of it?

As for the lobbying registration, the Lobbyist Registration Act has worked fairly well and effectively in Canada in the last 10 to 15 years. I have been teaching a course on government business relations at the graduate level for at least 15 years, and my students and I spend a lot of time monitoring the activities of various firms. I think I can say we have a good sense of what people are up to and who they represent. There is no question that some of the requirements will force confidentiality issues out to the fore, an issue about which I am sure you will hear much more. Whether you want to allow commercial confidentiality to remain confidential is a very important commercial question you will be asked to consider, because many companies will probably not be able to do business in Canada if they are forced to make public some of their commercial activities or potential commercial activities. Again, it is all do-able. What are we trying to fix by asking for these new requirements that go well beyond what most other countries currently ask of private sector organizations.

Senator Day: Mr. Zussman, you have already commented on the fact that there is nothing in the bill that says that there should be more resources for parliamentarians to do that, and I think we will work on that another day. Given that Mr. Justice Gomery said he felt the primary failure was the failure by parliamentarians to properly hold the executive to account I am wondering if your view is that the creation of all these new agencies, officers, commissioners, will help the parliamentarians or will it complicate things even more, and make our jobs that much more difficult?

Mr. Zussman: Right now I would say members of Parliament are not able to take advantage of the information that they have today. Unless more resources are given to the House, either through committees or through the offices of individual members of Parliament — and I think there are all sorts of models you can work on — we will not see any material difference after this debate and the passage of this particular bill because they will not be able to process all of this new information.

You can have this discussion later but it is important that you have this discussion at the same time as you consider this bill. It has to go hand-in-hand. You have to find a way for parliamentarians to use the information. Parliamentarians also have to learn how to work with this information and to

par le gouvernement antérieur au financement électoral? Avec l'imposition de limites sur quantité d'autres activités, il n'est pas très probable qu'avec l'actuel système nos partis politiques pourront survivre sur la base de ces genres de contributions. Je ne suis pas suffisamment au courant, franchement, sur le plan concret, mais cela signifie-t-il que les partis seront moins visibles qu'ils ne l'ont été par le passé, ou bien que l'on demandera au public de payer la différence entre ce que les partis peuvent recueillir par le biais de ce régime proposé et ce qu'ils ramassaient par le passé? Je ne sais pas, et, bien sûr, la position du gouvernement est plutôt muette en la matière. Quel est l'objet visé?

En ce qui concerne l'enregistrement des activités de lobbying, la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes fonctionne plutôt bien et est efficace au Canada depuis 10 ou 15 ans. Je donne depuis au moins 15 ans un cours de second cycle sur les relations entre les milieux d'affaires et le gouvernement, et mes étudiants et moi-même passons beaucoup de temps à suivre les activités de différentes sociétés. Je pense pouvoir dire que nous avons une assez bonne idée de ce que font les gens et de qui ils représentent. Il n'y a aucun doute que certaines des exigences mettront à l'avant-scène le dossier de la confidentialité, dont vous entendrez, j'en suis certain, beaucoup parler encore. Si vous souhaitez ou non maintenir la confidentialité commerciale est une importante question commerciale qui vous sera soumise, car de nombreuses entreprises ne pourront sans doute pas faire affaire au Canada si elles sont obligées de rendre publiques certaines de leurs activités commerciales ou activités commerciales potentielles. Encore une fois, tout cela est faisable. Qu'essaie-t-on de corriger en instaurant ces nouvelles exigences qui vont bien au-delà de ce que la plupart des pays demandent à l'heure actuelle au secteur privé.

Le sénateur Day : Monsieur Zussman, vous avez déjà souligné le fait qu'il n'y a rien dans le projet de loi qui dise qu'il devrait y avoir plus de ressources pour que les parlementaires fassent leur travail, et je pense que nous nous pencherons là-dessus un autre jour. Étant donné que le juge Gomery a dit qu'il estimait que le principal échec était celui des parlementaires en n'exigeant pas suffisamment de comptes de l'exécutif, je me demande si vous croyez que la création de tous ces nouveaux commissaires, fonctionnaires et agences aidera les parlementaires, ou bien si cela ne fera que compliquer encore les choses et rendre notre travail d'autant plus difficile?

M. Zussman : À l'heure actuelle, je dirais que les députés ne sont pas en mesure de tirer pleinement profit des renseignements dont ils disposent aujourd'hui. À moins que davantage de ressources ne soient accordées à la Chambre, ou par le biais des comités ou par le biais des bureaux des députés — et je pense qu'il y a toutes sortes de modèles auxquels il serait possible de travailler —, nous ne verrons pas de différence marquée après ce débat et l'adoption du projet de loi, car les parlementaires ne seront pas en mesure de traiter tous ces nouveaux renseignements.

Vous pourrez avoir cette discussion plus tard, mais il est important que vous ayez cette discussion en même temps que vous examinez le projet de loi. Les deux choses doivent aller de pair. Il vous faut trouver un moyen pour les parlementaires d'utiliser ces renseignements. Les parlementaires doivent également apprendre

understand that their primary responsibility is to hold the government to account. That has often been lost in Parliament over the years. As fundamental as the principle is, we sometimes forget it and do not take advantage of the time parliamentarians have to consider much of the information that will be presented under this or other pieces of legislation.

[Translation]

Senator Nolin: I would like to come back to where we left off with Senator Day. You were talking about parliamentarians' capability to work efficiently and said that the bill does not provide for any budget increase. You must be aware that it is not this kind of a bill that will allow for increasing MPs' budgets. I wanted that matter cleared up.

I am certain that my colleagues from Internal Economy, in the House or in the Senate, have taken note of your comments. That is where the budgets for MPs and senators are established. I would like to deal with this new officer of Parliament to be called "Parliamentary Budget Officer." Is that some element of a solution to the issue of increasing parliamentarians' efficiency in their duty to question the activity or activities of the executive? It is an entire administrative machine that will have to be tagged on to that individual and to that position, because it is not just one individual.

There will be a research structure in support of this officer. To what extent can we draw a parallel with what exists in the United States with regard to the study of public accounts? Are we going to have a parliamentary tool similar to that of the American Congress?

Mr. Kroeger: It would be useful to have a second opinion with regard to these fiscal, economic and financial management questions. We could always find commentary on this in the financial pages of our newspapers, but the advantage of having a parliamentary budget officer is that this person will have access to the same data and the same numbers as the minister of Finance. This officer will be able to study the data and determine if he or she is in agreement with them or not.

My interpretation is the following: For parliamentarians, it will be the opportunity to see two points of view. You will thus be better able to judge the situation, and, at the end of the fiscal year, we will see who was right. In principle, I am not opposed to the creation of this position.

Senator Nolin: As for my parallel with the American system, would either one of you have any comment to make? Would the American equivalent be the Government Accountability Office?

Mr. Kroeger: No, the GAO is closer to our Auditor General's office. It would be closer to the Congressional Budget Office. That is the model put forward by the bill you have before you. I worked for three years at the embassy in Washington. My impression was that the members of Congress and the public found it useful to have analyses done by the Congressional Office.

à travailler avec des renseignements et à comprendre que leur principale responsabilité est d'exiger des comptes du gouvernement. Cela a souvent été perdu de vue au Parlement au fil des ans. Aussi fondamental soit ce principe, on l'oublie parfois et l'on n'exploite pas pleinement le temps dont disposent les parlementaires pour se pencher sur une part importante des renseignements qui seront fournis en vertu de cette loi ou d'autres.

[Français]

Le sénateur Nolin : Je voudrais revenir exactement là où le sénateur Day a laissé la discussion. Vous parliez de la capacité d'agir avec efficacité des parlementaires et disiez que ce projet de loi ne prévoyait pas l'augmentation des budgets. Vous n'êtes pas sans savoir que ce n'est pas un tel projet de loi qui permet l'augmentation des budgets des députés. Je voulais que l'on clarifie cette partie.

Je suis sûr que mes collègues de la Régie interne, à la Chambre des communes ou au Sénat, ont pris bonne note de vos commentaires. C'est à ces endroits que les budgets des députés et des sénateurs sont organisés. J'aimerais traiter de la question de ce nouvel officier du Parlement qu'on appelle le « directeur parlementaire du budget ». Y a-t-il là une piste de solution quant à l'augmentation de l'efficacité des parlementaires dans leur devoir de questionnement de l'activité ou des activités de l'exécutif? C'est tout un appareil administratif qui devra s'ajouter à cet individu et à ce poste, parce qu'il ne s'agit pas d'un seul individu.

Il y aura une structure de recherche au soutien de ce directeur. Jusqu'à quel point peut-on faire le parallèle avec ce qui existe aux États-Unis en matière d'examen des comptes publics? Allons-nous vers un type d'outil parlementaire semblable à celui du Congrès américain?

M. Kroeger : Il serait utile d'avoir un deuxième avis concernant les questions fiscales, d'économie et de gestions financières. On pourra toujours trouver dans les pages financières des journaux des commentaires à ce sujet, mais l'avantage de l'officier du budget parlementaire est qu'il aura accès aux mêmes données et aux mêmes chiffres que le ministre des Finances. Cet officier peut étudier les données et décider d'être d'accord ou non avec celles-ci.

Mon interprétation est la suivante : pour les parlementaires, ce sera l'occasion de voir deux points de vue. Vous serez à même de mieux juger de la situation, et à la fin de l'année fiscale, on verra qui avait raison. En principe, je ne m'oppose pas à la création de ce poste.

Le sénateur Nolin : Au sujet de son parallèle américain, s'il y en a un, avez-vous des commentaires? Est-ce que son homologue américain serait le Government Accountability Office?

M. Kroeger : Non, le GAO est plus proche de notre vérificateur général. Ce serait davantage le Congressional Budget Office. C'est le modèle proposé par le projet de loi que vous avez devant vous. J'ai travaillé trois ans à l'ambassade de Washington. J'avais l'impression que les membres du Congrès et le public trouvaient utile d'avoir les analyses du Bureau du

We might draw a comparison between the Congressional Office and the Treasury Board Secretariat. That might be useful for parliamentarians wishing to carry out in-depth studies.

Senator Nolin: I can therefore at this time not compare this with the American GAO, because the GAO examines public investment efficiency in a very specific manner. The GAO can, in the context of very short reports, point the finger at a case of misuse of funds or an expenditure that clearly misses the mark, especially in the area of military expenditures. We often see GAO reports that remind parliamentarians that they discussed such and such an investment in great detail, only to see that virtually nothing came of it.

Mr. Kroeger: Those are the functions of our Auditor General, Ms. Fraser. She does studies and sees where money has been poorly spent. She finds examples, expenditures that were not authorized by Parliament, for example. The GAO, in the United States, is much closer, in its role, to our Auditor General and to the Congressional Budget Officer.

Senator Nolin: The Auditor General decides when an investigation should be undertaken. Parliament cannot dictate her choices. Would it be possible to have a combination of the two? When the Finance committees of both Houses examine the estimates of the various departments, would there not be greater parliamentary efficiency if a committee of Parliament were able to give instructions to the Auditor General?

Mr. Kroeger: That is a rather complex question. In principle, it is to me important that the Auditor General be independent from Parliament and, obviously, from ministers and their officials.

Second, I have no recollection of any case where parliamentarians stated that an investigation was required and the Auditor General refused. Usually, the Auditor General is quite sensitive to the wishes of parliamentarians.

[English]

Mr. Zussman: Maybe one other point to that question is just to remember that Parliament can also ask departments or ministers to do effectiveness evaluations of their own programs. In fact, much of our legislation has in place requirements that effectiveness evaluations be done on a regular basis. It surprises me how rarely any reference is made to effectiveness evaluations, which are published regularly by departments and agencies about each of the programs they run.

It would not be unusual for the Senate or the House of Commons to request that a department or minister evaluate, if they can, the effectiveness of a given program. As Mr. Kroeger has pointed out, it would be a bit unusual to direct or ask the Auditor General, who would very much want to maintain her strict independence and would find it awkward to have to respond to that type of request. However, the requests certainly could be made of the government and the relevant department and

Congrès. On pourrait faire la comparaison entre le Bureau du Congrès et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cela pourrait être utile pour les parlementaires qui veulent faire des études en profondeur.

Le sénateur Nolin : En ce moment je ne peux donc pas le comparer au GAO américain parce que la façon dont le GAO examine l'efficacité de l'investissement public est très pointue. Dans de très courts rapports, le GAO peut pointer du doigt une mauvaise utilisation ou une dépense qui rate carrément la cible, surtout en matière de dépenses militaires. On voit souvent les rapports du GAO américain qui rappelle aux parlementaires qu'ils ont débattu beaucoup de tel investissement et que cela n'a à peu près rien donné.

M. Kroeger : Ce sont les fonctions de notre vérificateur général, Mme Fraser. Elle fait des études et trouve où l'argent a été mal dépensé. Elle trouve des exemples, des dépenses qui n'étaient pas autorisées par le Parlement, par exemple. Le GAO, aux États-Unis, est plus proche des fonctions de notre vérificateur général et du Congressional Budget Officer.

Le sénateur Nolin : La vérificatrice générale décide des enquêtes. Le Parlement ne peut pas diriger ses choix. Serait-il possible que ce soit une combinaison des deux? Lorsque les comités des finances des deux Chambres examinent les devis budgétaires des différents ministères, n'y aurait-il pas lieu d'ajouter un élément d'efficacité parlementaire en permettant qu'un comité du Parlement puisse donner instruction au vérificateur général?

M. Kroeger : C'est une question assez complexe. En principe, je trouve important que le vérificateur général soit indépendant du Parlement et, évidemment, des ministres et des fonctionnaires.

Deuxièmement, je n'ai aucun souvenir d'une occasion où les parlementaires auraient dit qu'il fallait faire enquête et que le vérificateur général ait refusé. Habituellement, le vérificateur général est assez sensible aux désirs des parlementaires.

[Traduction]

M. Zussman : Peut-être qu'un autre aspect, en réponse à cette question, est qu'il faut se rappeler que le Parlement peut également demander aux ministères ou aux ministres de faire des évaluations de l'efficacité de leurs propres programmes. En fait, le gros de nos lois exigent déjà que soient régulièrement effectuées des évaluations d'efficacité. Je suis surpris de constater à quel point il est rare que l'on fasse mention des évaluations d'efficacité, qui sont régulièrement publiées par les ministères et organismes et qui traitent de chacun de leurs programmes.

Il ne serait pas peu habituel que le Sénat ou que la Chambre des communes demande qu'un ministère ou qu'un ministre évalue, si la chose est possible, l'efficacité d'un programme donné. Comme l'a souligné M. Kroeger, il serait un peu inhabituel d'en soumettre la demande ou l'exigence au vérificateur général, qui tiendrait à maintenir sa stricte indépendance et ne serait pas très à l'aise face à ce genre de requête. Cependant, de telles demandes peuvent certainement être

minister. That might lead to some interesting discussions in the Senate and the House of Commons about the effectiveness of government programs.

The Chairman: When Senator Day and I were in England last year studying the accounting officer concept, we met with the Public Accounts Committee in Westminster. As you know, the Westminster model is very much along the line that Senator Nolin suggested. In other words, the Auditor General gives a lot of assistance to the Public Accounts Committee, even to the point of drafting their reports and suggesting what areas they study, et cetera. I know that it opened our eyes to see the influence of the Auditor General on a parliamentary committee.

Mr. Zussman: Our model has evolved in the last 20-30 years.

The Chairman: Quite substantially.

Senator Cools: Substantially less since 1977, and Mr. Kroeger would know the conditions why. At the outset, the role of the Auditor General here was not that different from how it used to be.

The Chairman: I do have a list.

Senator Cools: It is important because we are coming back to the essential problem, which I will raise in my question. However, I thank you for doing that because everybody forgets that the Auditor General at the outset was a Deputy Minister of Finance. Part of the job of the Auditor General was to support the Public Accounts Committee in the same way that the Treasury Board people would be supporting the estimates group. If we only look to our own history, we can see easily where it went astray.

Senator Zimmer: My question is in the area you touched on, Mr. Zussman, which is political donations. I would like to get from both of you your opinion and wisdom. Reducing the amounts in the proposed amendments from \$5,400 to \$1,000 is drastic in any arena. I asked the previous witnesses we had last night what research did they do, what knowledge they based it on, how did they arrive at that number.

If you look at different locations around the world, different countries such as France has a limit of \$6,500 and in Ireland it is \$9,000. Australia, Germany and the United Kingdom do not have a limit to the amount of donations a person can give to a political party. How did they arrive at those figures? Also, I want your opinion if you consider this quite drastic; it is an 80 per cent drop. I would like to tie that in with what Senator Segal said in the Senate said yesterday, and reported this morning in the Canadian Press and with whom I agree. Senator Segal said that the proposed \$1,000 limit on personal political donations, and the total ban on corporate and union donations, could actually prompt the kind of illicit fundraising practices that the federal accountability act is designed to prevent. He added that it radically limits the amount of monies parties and candidates can

faites au gouvernement et aux ministères et ministres pertinents. Cela pourrait amener des discussions fort intéressantes au Sénat et à la Chambre des communes au sujet de l'efficacité des programmes gouvernementaux.

Le président : Lorsque le sénateur Day et moi-même étions en Angleterre l'an dernier, pour y étudier le concept d'agent comptable, nous avons rencontré le Comité des comptes publics à Westminster. Comme vous le savez, le modèle de Westminster correspond d'assez près à ce que suggérait le sénateur Nolin. En d'autres termes, le vérificateur général assure une grande aide au Comité des comptes publics, allant jusqu'à rédiger ses rapports et à suggérer des secteurs à étudier, etc. Je sais que cela nous a ouvert les yeux de constater l'influence du vérificateur général sur un comité parlementaire.

M. Zussman : Notre modèle a évolué au cours des 20 à 30 dernières années.

Le président : Sensiblement.

Le sénateur Cools : Sensiblement moins depuis 1977, et M. Kroeger sait quelles conditions sont intervenues. Au départ, le rôle du vérificateur général ici n'était pas très différent.

Le président : J'ai une liste.

Le sénateur Cools : Ceci est important, car nous revenons au problème essentiel, que je vais soulever dans ma question. Cependant, je vous remercie de cela, car tout le monde oublie que le vérificateur général était au départ un sous-ministre des finances. Une partie du travail du vérificateur général était d'appuyer le Comité des comptes publics de la même façon que les gens du Conseil du Trésor appuyaient le groupe des prévisions budgétaires. Il suffit de nous pencher sur notre propre histoire pour facilement voir où les choses ont déraillé.

Le sénateur Zimmer : Ma question porte sur le sujet que vous avez abordé, monsieur Zussman, soit les contributions politiques. J'aimerais obtenir de chacun de vous votre opinion et votre sagesse. Ramener le plafond, conformément à ce qui est proposé ici, de 5 400 \$ à 1 000 \$ est draconien dans n'importe quel domaine. J'ai demandé aux témoins que nous avons entendus hier soir quelles recherches ils avaient faites, sur quelles connaissances ils s'étaient appuyés et comment ils en étaient arrivés à ce montant.

Si vous regardez différents endroits du monde, différents pays, vous verrez que la France a une limite de 6 500 \$ et qu'en Irlande elle est de 9 000 \$. L'Australie, l'Allemagne et le Royaume-Uni n'imposent pas de limite au montant des contributions qu'une personne peut faire à un parti politique. Comment ces pays en sont-ils arrivés à ces montants? J'aimerais également savoir si vous jugez que c'est un changement plutôt radical; il s'agit d'une baisse de 80 p. 100. J'aimerais rattacher cela à ce qu'a dit le sénateur Segal au Sénat hier, et qui a été rapporté par la Presse canadienne ce matin, opinion que je partage. Le sénateur Segal a dit que la limite proposée de 1 000 \$ pour les contributions politiques personnelles et l'interdiction absolue imposée aux sociétés et aux syndicats pourraient en fait donner lieu au genre de pratiques de financement illicites que la Loi fédérale sur

collect without simultaneously addressing the amount of money they can spend. This could induce politicians to find a way around the law to raise the money they need, and create a gap that may produce precisely the kind of circumstances Mr. Gomery's commission was brought in to look into.

Gentlemen, I would like your opinion and your thoughts. Some of your wisdom as to where we should go on this would be appreciated.

Mr. Zussman: I have no wisdom to offer. Senator Segal is far more experienced than I am as to what impact this might have on political parties.

It is important to think through what the consequences of this will be, and whether this is entirely what Parliament wants to achieve. It strikes me that by lowering the limits, there is an expectation this will engage more Canadians in political participation. It would have to in order to maintain the same level of funding that currently exists; or we will have a political system that receives 60 per cent less funding. What will political parties and campaigns look like in those ways? Given the context of electioneering today, I do not expect that elections cost less today than they did last year or 10 or 20 years ago. I will answer your question with a question. What are we trying to achieve in putting those types of provisions into the legislation?

One of the considerations I would like you to think about is the issue of political participation in the context of restoring trust in public institutions. One way to restore trust is to have higher levels of participation. As you know, it was not until this recent election that the rate began to rise. Our participation rate in federal elections has been dropping for the last 20 years. We were seriously close to dropping below 60 per cent in 2004.

If we have an eye to increase participation because that is good for our democratic process, this legislation and these provisions get us higher levels of legislation. My answer is I do not see how it gets us there in that regard.

Senator Segal raises another issue about which I have no knowledge, which is whether this would encourage underground behaviour that would work to the exact opposite effect of what is being intended. Let us watch out for the unintended consequences.

Mr. Kroeger: The concept I keep coming back to when I look at this bill is the question of balance. Have we hit the right balance between control and being sensible?

In the case of political donations, although it is outside all my experience, the question comes up: What problem are we trying to solve? Were there abuses when the level was \$5,400? I do not know. I do not remember reading of any such abuses. Were there abuses that merit the reduced levels of contributions that were

l'imputabilité est justement censée empêcher. Il a ajouté que cela limite radicalement les sommes d'argent que les partis et les candidats peuvent recueillir sans simultanément régler la question des sommes que ceux-ci peuvent dépenser. Cela pourrait ainsi pousser des politiciens à chercher à contourner la loi pour lever les fonds dont ils ont besoin, et créer un écart qui pourrait justement produire les genres de circonstances que la Commission de M. Gomery a été chargée d'examiner.

Messieurs, j'aimerais connaître votre opinion et vos idées. Je vous serais reconnaissant de nous faire bénéficier de votre sagesse quant à ce que nous devrions selon vous faire.

M. Zussman : Je n'ai aucune sagesse à offrir. Le sénateur Segal a beaucoup plus d'expérience que moi pour ce qui est de deviner quelle incidence cela pourrait avoir sur les partis politiques.

Il est important de réfléchir aux conséquences que cela pourrait avoir et de déterminer si cela correspond bien à ce que vise le Parlement. Il me semble qu'en réduisant les limites l'attente est que cela engagera davantage de Canadiens dans la politique. C'est ce qu'il faudrait pour maintenir le niveau actuel de financement; ou alors, nous aurons un système politique qui reçoit 60 p. 100 de moins d'argent. Dans cette éventualité, à quoi ressembleraient les partis politiques et les campagnes? Étant donné les pratiques de propagande électorale d'aujourd'hui, je ne m'attendrais pas à ce que des élections tenues maintenant coûtent moins cher qu'il y a un an ou qu'il y a 10 ou 20 ans. Je répondrai à votre question avec une autre question. Que souhaite-t-on réaliser en inscrivant de telles dispositions dans la loi?

L'une des considérations auxquelles j'aimerais que vous réfléchissiez est celle de la participation politique dans le contexte du rétablissement de la confiance à l'égard des institutions publiques. Une façon de rétablir la confiance est de réaliser des taux de participation supérieurs. Comme vous le savez, ce n'est que lors de la dernière élection que le taux a commencé à augmenter. Le taux de participation aux élections fédérales recule depuis 20 ans. Nous risquons sérieusement de passer en dessous de 60 p. 100 en 2004.

Si nous souhaitons augmenter la participation parce que c'est bon pour notre processus démocratique, alors ce que je dirais est que cette loi et ses dispositions nous amènent des niveaux supérieurs de législation. Ma réponse est que je ne vois pas en quoi cela nous permettra d'atteindre l'objectif visé.

Le sénateur Segal soulève une autre question au sujet de laquelle je ne sais rien, soit celle de savoir si cela favoriserait des comportements clandestins qui auraient l'effet opposé de ce qui est visé. Méfions-nous des conséquences imprévues.

M. Kroeger : Le concept auquel je ne cesse de revenir lorsque je regarde le projet de loi est la question de l'équilibre. Y a-t-il le bon équilibre entre contrôle et logique?

Dans le cas des contributions politiques, bien que la question soit tout à fait étrangère à mon vécu, la question qui surgit est la suivante : quel problème tente-t-on de résoudre? Y a-t-il eu des abus lorsque la limite était de 5 400 \$? Je ne sais pas. Je ne me souviens pas d'avoir lu de reportage sur de tels abus. Y a-t-il eu

permitted by business and unions? If you cannot identify the problem that justifies a provision in the bill, then have you lost balance and have you pushed things too far? Those are questions in my mind, although I am out of my territory. It is an example of measures found elsewhere in the bill that we talked about earlier. Do we truly need to go that far to achieve good governance and are we risking harm? It is possible.

Senator Zimmer: I have done much corporate fundraising for many years and I have to say that not once in 38 years has someone come to me, especially corporations perhaps because my face is frightening, to bargain at the level of \$1,000. It is not worth it, and you made a good point. In addition, the issues of open, transparent and accountable come into play. These are great and noble words and I believe in them. However, we can swing the pendulum too far whereby any time we want to achieve an objective we can pull out those words to frighten off or get the desired results. I cautioned the minister last night. They are great words and we should use them. Since becoming a senator last fall, I have witnessed that the code of conduct by these members in this chamber and in the other place is exemplary. I do not see where they break those rules of open, transparent and accountable government. We should live our lives by those words but we should not let them control our lives and dictate objectives that might not achieve the desired results.

Mr. Kroeger: Senator Zimmer's comment reminded me of a saying that might be of interest to members of the committee. A professor at Berkley University once remarked that in public policy the solution to every problem creates another problem and success is when the problem created is smaller than the one you solved.

Senator Zimmer: May I use that in my speeches?

Mr. Kroeger: I do not have a patent on it.

Senator Joyal: Mr. Zussman, you testified in the other place on June 1 you said in your opening remarks:

The public appointments commission, I think, is a very exciting and welcome addition to the governance structure of Canada. There are lots of machinery options around which one can organize but the principle is such an important one where at least you are proposing to have a uniform approach to appointments.

I would address proposed clause 227 on page 175 of the bill. At the bottom of the page, it states in proposed section 1.1(1):

1.1 (1) The Governor-in-Council may establish a Public Appointments Commission consisting of a chairperson and not more than four other members...

des abus qui méritent une réduction des contributions qui étaient autorisés pour les entreprises et les syndicats? Si vous ne pouvez pas identifier de problème justifiant une disposition du projet de loi, alors avez-vous perdu l'équilibre et poussé trop loin les choses? Voilà des questions qui m'occupent, bien que cela ne s'inscrive pas dans mon domaine. C'est un exemple de mesures qui se trouvent ailleurs dans le projet de loi et dont nous avons parlé plus tôt. Est-il réellement nécessaire d'aller aussi loin que cela pour assurer une bonne gouvernance et y a-t-il un risque de conséquences néfastes? C'est chose possible.

Le sénateur Zimmer : J'ai fait beaucoup et pendant de nombreuses années de travail de campagne de financement auprès de sociétés, et il me faut dire que pas une seule fois en 38 ans est-on venu me voir — et surtout pas de la part de sociétés, peut-être parce que mon visage fait peur — pour négocier au niveau de 1 000 \$. Cela n'en vaut pas la peine, et vos remarques sont très justes. Par ailleurs, les questions d'ouverture, de transparence et de reddition de comptes entrent en jeu. Ce sont là de grands et nobles mots, et j'y crois. Cependant, nous pouvons pousser trop loin le pendule d'un côté, de telle sorte que dès que l'on vise un objectif donné, on peut brandir ces mots pour faire peur ou obtenir les résultats souhaités. J'ai fait une mise en garde au ministre hier soir. Ce sont là des mots formidables et nous devrions les utiliser. Depuis que j'ai été nommé sénateur l'automne dernier, j'ai constaté que le code de conduite respecté par les membres de cet endroit et de l'autre est exemplaire. Je ne vois pas où ils peuvent enfreindre ces règles de gouvernement ouvert, transparent et redevable. Nous devrions vivre nos vies en respectant ces mots, mais nous ne devrions pas les laisser contrôler nos vies ni imposer des objectifs qui ne déboucheront pas forcément sur les résultats souhaités.

M. Kroeger : Le commentaire du sénateur Zimmer me rappelle une petite formule qui intéressera peut-être les membres du comité. Un professeur à l'Université de Berkley a déclaré un jour qu'en matière de politique publique, la solution à chaque problème crée un autre problème et qu'il y a réussite lorsque le problème créé est plus petit que celui que vous avez réglé.

Le sénateur Zimmer : Puis-je utiliser cela dans mes discours?

M. Kroeger : Je ne détiens pas de brevet là-dessus.

Le sénateur Joyal : Monsieur Zussman, vous avez comparu à l'autre endroit le 1^{er} juin, et y avez déclaré, dans vos remarques liminaires, ce qui suit :

La Commission des nominations publiques, à mon avis, est un ajout très intéressant et très heureux à la structure de gouvernance du Canada. Il existe toutes sortes d'options administratives pour ce qui est de sa structure, mais je trouve très important le principe d'avoir une approche uniforme des nominations.

J'aimerais discuter de l'article 227, à la page 175 du projet de loi. On peut lire, au bas de la page, le texte du sous-paragraphe proposé 1.1(1) :

1.1(1) Le gouverneur en conseil peut constituer une commission des nominations publiques formée d'au plus cinq membres, dont le président[...]

(a) to oversee monitor, review and report on the selection process for appointments and reappointments...

On the following page, 176, it states,

(2) Before making a recommendation to the Governor-in-Council that the person be appointed to the commission the Prime Minister shall consult with the leader of every recognized party in the House of Commons. An announcement of an appointment shall be transmitted to the Speaker of the House of Commons for tabling in that House.

I have two questions. First, the word used is "may." I do not like to change the system and put it at the whim of who happens to be the Prime Minister of Canada. Second, the composition is such that the Prime Minister decides who the members will be after consultation, which is a loose concept. I have heard previous prime ministers make the decision to appoint and that was it. It comes back to the question: Who is policing the police? That four-member board would be highly important such that I would suggest "the wife of Caesar test" might need to be applied. The members have to be purer than the purest because they will be the ones to select based on the stated conditions. This structure, which is such an important one to change the system, would need to be reviewed on the basis of those two aspects of reality.

Mr. Zussman: Senator, I must admit the word "may" surprised me. I cannot imagine why we would put this in legislation and leave it as discretionary. I disregarded that as a drafting issue in the end, but you are quite right. This does represent a significant departure from current practices, even in the way that it is framed today. In other words, the prime minister is making explicit that he or she would have an organization that would speak to the process that leads to the appointment of individuals. As you well know, Senator Joyal, any given government in the course of a four-year mandate would make over 3,000 appointments. The prime minister is not giving up his or her right to appoint. Rather, the prime minister is suggesting that in this section is we are to have an explicit and public process upon which everyone will understand and agree. In the case of particularly high profile jobs, like the president of the CBC, there might be a certain kind of process that is far more public than the appointment of part-time commissioners to a small federal agency.

Therefore, this would represent an enormous change from current practices whereby the process is managed out of the prime minister's office, where the prime minister makes the appointment, sometimes in consultation. This is a great first start in my view but you raised a good point, which I had not been too concerned about because this is so radically different from the current practice: Why should the prime minister make

a) superviser, surveiller et contrôler les processus de sélection des candidats à des nominations et renouvellements de mandat[...]

Et on peut lire ce qui suit au bas de la page 176, et cela se poursuit sur la page suivante :

2) Avant de recommander au gouverneur en conseil la nomination d'un membre de la Commission, le premier ministre consulte les chefs de tous les partis reconnus à la Chambre des communes. L'annonce de la nomination est communiquée au président de cette Chambre pour dépôt devant celle-ci.

J'ai deux questions. Premièrement, le terme employé est « peut ». Je n'aime pas l'idée de changer le système et de l'exposer au bon vouloir de celui ou celle qui se trouve à être le premier ministre du Canada. Deuxièmement, la composition est telle que le premier ministre décide quels seront les membres après consultation, ce qui est un concept plutôt flou. J'ai entendu des premiers ministres décider de nommer quelqu'un, et c'était tout. Cela nous ramène à la question que voici : qui assure la surveillance policière de la police? Cette commission de quatre membres plus le président aurait une importance telle que je suggérerais l'application du « test de la femme de César ». Les membres devront être plus royalistes que le roi, car ce seront eux qui feront le choix sur la base des conditions énoncées. Cette structure, qui est si importante qu'elle viendrait changer le régime, devrait être examinée sur la base de ces deux aspects de la réalité.

M. Zussman : Sénateur, il me faut reconnaître que l'emploi du « peut » m'avait étonné. Je ne parviens pas à comprendre pourquoi l'on inscrirait cela dans la loi pour que ce soit discrétionnaire. J'avais choisi d'ignorer la chose, considérant que c'était au bout du compte une question de rédaction, mais vous avez tout à fait raison. Cela constitue en effet un écart important par rapport aux pratiques actuelles, même dans la façon dont cela est exprimé. En d'autres termes, le premier ministre dit explicitement qu'il aura un organe qui s'occupera du processus devant donner lieu à la nomination de certaines personnes. Comme vous le savez, sénateur Joyal, tout gouvernement est normalement appelé à faire plus de 3 000 nominations pendant la durée d'un mandat de quatre ans. Le premier ministre ne cède pas son droit de nommer. Plutôt, le premier ministre suggère dans cet article qu'il y aura un processus explicite et public que tout le monde pourra comprendre et accepter. Dans le cas de postes à très haut profil, comme celui de président de la SRC, il y aurait un processus qui serait beaucoup plus public que dans le cas de la nomination de commissaires à temps partiel à quelque petite agence fédérale.

Cela représenterait donc un changement énorme par rapport aux pratiques actuelles en vertu desquelles le processus est géré à partir du bureau du premier ministre, le premier ministre faisant la nomination, parfois en consultation avec d'autres. Ceci constitue à mon avis un excellent premier pas, mais vous soulevez une question intéressante, qui ne m'avait pas trop préoccupé parce que ceci est si radicalement différent de la

the appointment or even set up this group after a simple consultation? Are you proposing another way? Do you have another model in mind that would bypass this?

Senator Joyal: The Public Service Commission can make recommendations to the prime minister on possible candidates. They are not compelled to limit the numbers to four. They can offer the prime minister an issue of gender balance. In today's world, the objective of women's participation is an important principle. The Public Service Commission has that as an objective when they recruit and suggest appointments. The same is true for visible minorities because part of Canada's objective is to show diversity in Canada and is, therefore, an important element of public policy, at least at the federal level. If we are to select a board that bears credibility, we must remember our two objectives — accountability and the restoration of trust.

When you restore trust, as Senator Andreychuk said, it is not only justice but also the appearance of justice. We must at least devise a system that maintains discretion for the prime minister. I am not opposed to the prime minister having discretion but that discretion must go through a strainer process such that we know that the candidates on the selection list for the prime minister will offer the kind of confidence that the public deserves to see in such a system of appointments.

Mr. Zussman: That is why I said in my statement in the House of Commons that there are other ways to do this. As pointed out by Senator Oliver, I am a part-time commissioner in the Public Service Commission of Canada. There is no question that the commission could carry out the roles and responsibilities that are described here. However, you may decide that you want to create a separate one that has its own set of commissioners appointed in this manner. There are a number of mechanisms for doing this. They are discrete. There are no more than three or four different ways of doing this within a reasonable machinery framework. The objectives of this are clear.

You have asked us a couple of times what this is for and we have not been able to answer. This is about becoming more transparent with regard to the appointment of individuals to full- and part-time positions that are outside the normal public service, of which there are almost 3,000 over a four-year period. This is important.

Anyone who knows anything about agencies, boards and commissions will know that each has its own constituents, and the appointment of individuals to these really matters. This is important to me, and I am excited that we are moving forward with a new mechanism that makes explicit the overseeing,

pratique actuelle. Pourquoi le premier ministre ferait-il une nomination et pourquoi même créerait-il ce groupe après une simple consultation? Proposez-vous une autre façon de faire? Avez-vous en tête un autre modèle qui pourrait remplacer celui-ci?

Le sénateur Joyal : La Commission de la fonction publique peut faire des recommandations de candidats possibles au premier ministre. Il n'est pas nécessaire de limiter le nombre à quatre. La Commission de la fonction publique peut soumettre au premier ministre une question d'équilibre entre les sexes. Dans notre monde d'aujourd'hui, la participation des femmes est un principe important. La Commission de la fonction publique tient compte de cet objectif lorsqu'elle recrute et lorsqu'elle propose des candidats. Il en est de même en ce qui concerne les minorités visibles, car l'un des objectifs du Canada est d'avoir une société diversifiée et cela constitue donc un élément important de la politique publique, en tout cas au niveau fédéral. Si l'on veut que cette commission jouisse d'une certaine crédibilité, alors il faut garder en tête nos deux objectifs que sont l'imputabilité et le rétablissement de la confiance.

Lorsque vous rétablissez la confiance, comme l'a dit la sénatrice Andreychuk, c'est non seulement une question de justice, mais également d'apparence de justice. Il nous faut au moins élaborer un système qui maintient le pouvoir discrétionnaire du premier ministre. Je ne suis pas opposé à ce que le premier ministre jouisse d'un pouvoir discrétionnaire, mais celui-ci doit passer à travers un tamis afin d'être bien certain que les candidats sur la liste de sélection pour le premier ministre seront dignes du genre de confiance que le public mérite de voir dans le cadre d'un tel système de nomination.

M. Zussman : C'est pourquoi j'ai dit dans ma déclaration au comité de la Chambre des communes qu'il existe d'autres moyens de faire cela. Comme l'a souligné le sénateur Oliver, je suis commissaire à temps partiel à la Commission de la fonction publique du Canada. Il n'y a aucun doute que la commission pourrait s'acquitter des rôles et responsabilités qui sont décrits ici. Cependant, vous décidez peut-être que vous voulez créer un organe distinct qui a ses propres commissaires désignés de cette façon. Il existe plusieurs mécanismes pour ce faire. Ils sont discrets. Il n'y a pas plus de trois ou quatre moyens différents de faire cela dans le cadre d'une structure raisonnable. Les objectifs visés ici sont clairs.

Vous nous avez demandé une ou deux fois ce qui est visé ici et nous n'avons pas pu répondre. Il est question ici de devenir plus transparent en ce qui concerne la nomination de personnes à des postes à temps plein ou à temps partiel qui se situent à l'extérieur de la fonction publique normale, et il y en a près de 3 000 sur une période de quatre ans. Cela est important.

Quiconque sait quoi que ce soit au sujet des agences, conseils et commissions sait que chacun de ces organes a ses propres mandants et que la nomination de personnes aux postes d'importance compte vraiment pour ceux-ci. Cette question est importante pour moi et cela m'enthousiasme que nous avançons

monitoring, reviewing and reporting on the selection process. That itself would be quite a novel development.

Senator Nolin: I want to hear your views on the word “may.” I would like to hear your comments on the fact that the board of the executive is ultimately bending its authority, its exclusive discretion to make decisions.

Mr. Kroeger, since you have been a member and have advised the executive do you not see in the word “may” the maintenance of the executive being in charge of executing, in the interests of the nation, what they think should be decided?

Let me put the question differently. Let us say we amend it and that everyone agrees that the wording will now be “shall.” What about the Governor-in-Council forced to decide because a commission decided he should select “A” for being let us say, chair of VRI?

Mr. Kroeger: I would invite the committee to do a little research about this as to why the term “may” is used. My recollection is that every departmental act, says the Governor-in-Council, may appoint a deputy minister. I never took it personally in my day, but there may be a legal reason why the term “may” is used. I do not know; I am not a lawyer. I am conscious of the fact that it is always there. You might want to ask for advice as to the reason for that in all of the departmental acts. The term may not be as important as it looks at first glance.

Senator Joyal: I have two questions. The first question is about what I call the “substance of accountability,” which is composed of two essential elements. The equation is a simple one, with two elements. The first one, as you said, is the information, in other words, to have reliable information. You have said, quite appropriately, that we receive, on a yearly basis, 91 reports and that we now get eight more on the pile.

Mr. Zussman: You get thousands of reports including ninety-one departmental reports on the performance of every single department and agency.

Senator Joyal: Let us add a couple of thousand more if we want to. One part of the equation is the information and the second part is the process. If you process that information appropriately, you achieve accountability. In other words, to put it in parliamentary terms, you keep the government accountable in Parliament.

Mr. Gomery made 16 recommendations. A group of those recommendations were set aside based on an initiative that **Mr. Kroeger** took to have a letter signed by a reasonable aréopage of learned Canadians. The government, I think appropriately, received those representations. However, to me the big mission of this bill is the second part of the equation,

avec un nouveau mécanisme qui rend explicite la supervision, la surveillance, le contrôle et le rapport du processus de sélection. Cela serait en soi un développement tout à fait inédit.

Le sénateur Nolin : J’aimerais entendre vos opinions au sujet de l’emploi du terme « peut ». J’aimerais entendre vos commentaires sur le fait que le conseil de l’exécutif infléchisse en bout de ligne son autorité, son pouvoir discrétionnaire exclusif de prendre des décisions.

Monsieur Kroeger, étant donné que vous en avez été membre et que vous avez conseillé l’exécutif, ne voyez-vous pas dans l’emploi du terme « peut » le maintien de l’exécutif comme étant responsable de l’exécution, dans l’intérêt de la nation, de ce qui selon lui devrait être fait?

Permettez que je vous pose la question différemment. Supposons que nous modifions le projet de loi et que tout le monde est d’accord pour que le texte dise « doit ». Qu’en serait-il si le gouverneur en conseil était forcé de décider, une commission ayant déterminé qu’il fallait qu’il choisisse le candidat « A » au poste, mettons, de président de VIA RAIL?

M. Kroeger : J’inviterais le comité à faire un peu de recherche là-dessus pour déterminer pourquoi c’est le terme « peut » qui est employé. Dans mon souvenir, toutes les lois ministérielles stipulent que le gouverneur en conseil peut nommer un sous-ministre. Je n’ai jamais pris cela personnellement à mon époque, mais il y a peut-être des motifs juridiques qui expliquent l’emploi du terme « peut ». Je ne sais pas; je ne suis pas avocat. Je suis conscient du fait que c’est toujours là. Vous voudrez peut-être demander conseil pour savoir pourquoi cela figure dans toutes les lois des ministères. Ce terme n’est peut-être pas aussi important qu’il paraît l’être à première vue.

Le sénateur Joyal : J’ai deux questions. La première concerne ce que j’appelle la « substance d’imputabilité », qui se compose de deux éléments essentiels. L’équation est simple, avec deux éléments. Le premier, comme vous l’avez dit, est l’information, en d’autres termes, il importe d’avoir des renseignements fiables. Vous avez dit, tout à fait à juste titre, que nous recevons annuellement 91 rapports, et voici que huit autres vont venir s’ajouter à la pile.

M. Zussman : Vous recevez des milliers de rapports y compris les 91 rapports de ministères sur le rendement de chaque ministère et organisme.

Le sénateur Joyal : Ajoutons-y quelques milliers de plus si l’on veut. Une partie de l’équation, c’est l’information, et la deuxième partie est le processus. Si vous traitez ces renseignements comme il se doit, alors il y a imputabilité. En d’autres termes, pour coucher cela en des termes parlementaires, vous maintenez la reddition de comptes du gouvernement à l’égard du Parlement.

M. Gomery a fait 16 recommandations. Une série de ces recommandations a été mise de côté sur la base d’une initiative prise par **M. Kroeger** de faire signer une lettre par un aréopage de savants canadiens. Le gouvernement, à juste titre, je pense, a reçu ces instances. Cependant, pour moi, la grosse mission du projet de loi est la deuxième partie de l’équation, c’est-à-dire comment

which is how do we process that information in Parliament? As Senator Zimmer has said, we agitate a lot of concepts and create all kinds of agencies and multiply the information, but at the end of day that information goes into a very small opening in the bottle. I feel that now we are in a tunnel vision syndrome. We are legislating the multiplication of information, but we are not paying close enough attention. The other place did not seem to see the challenge that if we are to achieve the result of accountability, Parliament has to review the way it functions.

To me, with great respect to Senator Nolin, it is not only a question of budget. There are other issues involved, for instance, the way that Parliament deals with the estimates. You can have a pile of information, with the estimates done very well by thousands of auditors at the Library of Parliament. However, but since the estimates are deemed to be approved by the third week of May, in fact all that information will stay there unless the press jumps on some kind of scandal. When that happens there is a buzzword in the system, and then there are headlines all over the place and parliamentarians get agitated. However, this is not keeping the government accountable. The system should work and should be reviewed in order to ensure that the end result of all that information is duly processed.

I was surprised, when the other place rushed to look into all the commas in the bill and made sure that the hundreds of amendments were made, that in fact this bill has not been conceived to address the second part and the last recommendation of Justice Gomery, which is the most important one. All the information that was generated out of the so-called ad scam issue was already there in the system but was not processed in due time, as some honourable senators have said.

Is not one of the key issues of the overall exercise that we are entering that we should fundamentally review the way that parliamentarians in both Houses address the issues of the principle of responsible government?

Mr. Kroeger: I think a lot depends on how parliamentarians themselves want to organize their work. I do not think that it is really a matter that must be legislated. I have been struck by the difficulty that House committees seem to have in establishing a work program and systematically going through a series of steps to enable themselves to arrive at a conclusion. The ability to do that exists in the sense that officials are always at the disposal of parliamentary committees. A summons to a parliamentary committee, Senate or House, takes precedence over virtually everything, including a meeting with a minister.

You have access to the information, to people who are knowledgeable and whom you can question. The difficult part, because of the multiple pressures that parliamentarians are under,

traiter ces renseignements au Parlement? Comme l'a dit le sénateur Zimmer, nous brandissons beaucoup de concepts et créons toutes sortes d'agences et multiplions l'information, mais au bout du compte, cette information doit couler dans une très petite ouverture dans la bouteille. J'ai l'impression que notre vision fonctionne comme si nous avancions dans un tunnel. Nous sommes en train d'inscrire dans la loi la multiplication des renseignements, mais nous ne faisons pas suffisamment attention. L'autre endroit ne semble pas avoir compris le défi que voici : si nous voulons réaliser l'imputabilité recherchée, alors le Parlement doit revoir sa façon de fonctionner.

Pour moi, sauf le grand respect que j'ai pour le sénateur Nolin, ce n'est pas simplement une question d'argent. D'autres aspects interviennent, par exemple, la façon dont le Parlement traite du budget des dépenses. Vous pouvez avoir une pile de renseignements et d'excellentes prévisions budgétaires préparés par des milliers de vérificateurs à la Bibliothèque du Parlement. Cependant, du fait que le budget des dépenses soit considéré comme ayant été approuvé à compter de la troisième semaine de mai, tous les renseignements resteront en fait là, à moins que la presse ne saute sur quelque scandale. Lorsque cela arrive, cela déclenche tout un bourdonnement dans le système, l'affaire fait la une de tous les journaux et les parlementaires deviennent agités. Mais ce n'est pas cela qui assure l'imputabilité du gouvernement. Le système devrait fonctionner et devrait être revu de façon à veiller à ce que le résultat ultime de tous ces renseignements soit traité en bonne et due forme.

J'ai été surpris, lorsque les gens à l'autre endroit se sont précipités pour passer en revue toutes les virgules dans le projet de loi et veiller à ce que les centaines d'amendements y soient apportés, qu'en fait le projet de loi n'ait pas été conçu pour régler la deuxième partie et la dernière recommandation du juge Gomery, qui est la plus importante. Tous les renseignements générés dans le cadre de ce que l'on a appelé le scandale des agences de publicité étaient déjà là dans le système mais n'ont pas été traités dans les temps, comme l'ont signalé plusieurs sénateurs.

L'un des éléments clés de tout cet exercice dans lequel nous nous lançons ne devrait-il pas être un réexamen en profondeur de la façon dont les parlementaires des deux Chambres abordent tout ce qui concerne le principe de gouvernement responsable?

M. Kroeger : Je pense que cela dépend en grande partie de la façon dont les parlementaires eux-mêmes veulent organiser leur travail. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'une chose qui doit être inscrite dans la loi. J'ai été frappé par la difficulté que semblent éprouver les comités de la Chambre quant à l'établissement de leur programme de travail et à l'exécution d'une série d'étapes leur permettant d'en arriver à une conclusion. La capacité de faire cela existe en ce sens que les fonctionnaires sont toujours à la disposition des comités parlementaires. Une convocation émanant d'un comité parlementaire, qu'il s'agisse d'un comité du Sénat ou de la Chambre, l'emporte sur presque tout le reste, même une réunion avec un ministre.

Vous avez accès aux renseignements ainsi qu'à des personnes qui sont bien informées et que vous pouvez interroger. La partie difficile, étant donné les pressions multiples auxquelles les

is to be able to organize an examination of a particular subject. I know that when I was a deputy, I would have liked it if the standing committee of my department called us in and said that they wanted a two-hour briefing on how we organized our programs, and asked which of the programs worked. You start with that. Then the committee can ask questions and decide whether it should investigate the grants and contributions, because they do not seem to be working too well. All of this can be done, but the difficulty is that parliamentarians are pulled in many different directions. Members of the Senate probably are more capable of maintaining a sustained course than members of the House.

However, if I understood the concern of Senator Joyal correctly, it is not a matter to put in a bill. It is a question of how individual members of Parliament, the chairs of their committees and the representatives on some of the bodies go about organizing their time. The officials are there and the information is there, if they want to tap into it. The question is how to do that.

Have I interpreted your question correctly, senator?

Senator Joyal: In a way, yes, but as I say, how do we articulate the political will at this point to change the system? You can leave individual parliamentarians with the mammoth task of digesting that pile of information, but they are, as you said, solicited by many other issues and, especially, being elected, they need to get the votes. If there is a merely administrative issue with no political fallout or benefit from the electorate, there is a 99 per cent chance that the issue will be left aside. We must be able to trigger a review of parliamentary practices to come to a different "culture" for addressing the issues of accountability that will be generated through the approach that we want to support.

Mr. Zussman: You have put your finger on an important aspect, which is the cultural issue. Since the innovations that Mr. Trudeau brought in during the 1970s and Mr. McGrath elaborated on in 1984, parliamentarians have had a wide range of opportunities to do a host of activities. What you are describing is just not done. I do not think you will find that you have to rewrite the rules. The rules and the opportunities are there. What is not exercised is the type of behaviour you are describing and Mr. Kroeger described, of a systematic examination of portfolios and programs, which calls for all members of Parliament working together in the examination of individual programs and policies.

At some point down the road, once they have a common understanding of the programs and their effectiveness, they may then depart along party lines as to whether to continue or not, but we do not typically even get that far into the discussion. Most people and I used to be a senior public servant myself appearing

parlementaires sont assujettis, c'est l'organisation de l'examen d'un sujet donné. Je sais que lorsque j'étais sous-ministre, j'aurais aimé cela que le comité permanent responsable d'examiner mon ministère nous appelle et nous dise qu'il souhaitait avoir un breffage de deux heures sur la façon dont nous organisons nos programmes, pour ensuite nous demander lesquels fonctionnaient. Vous commencez par là. Puis le comité peut poser des questions et décider s'il devrait faire enquête sur les subventions et contributions, parce que celles-ci ne semblent pas trop bien fonctionner. Tout cela peut être fait, mais la difficulté est que les parlementaires se font tirailler de tous côtés. Les sénateurs sont sans doute mieux en mesure de maintenir le cap que les députés.

Cependant, si j'ai bien compris la préoccupation du sénateur Joyal, ce n'est pas une chose qu'il faille inscrire dans un projet de loi. La question est celle de la façon dont les députés, les présidents de comités et les représentants de certains des organes organisent leur temps. Les fonctionnaires sont là et les renseignements sont là, s'ils veulent s'y intéresser. La question est de savoir comment s'y prendre.

Ai-je bien interprété votre question, sénateur?

Le sénateur Joyal : En un sens, oui, mais, comme je le disais, comment faire pour enclencher la volonté politique à ce stade-ci pour changer le système? Vous pouvez laisser aux soins des parlementaires, pris individuellement, la tâche monstre de digérer cette pile de renseignements, mais ils sont, comme vous l'avez dit, sollicités de toute part et, du fait que les députés soient élus, il leur faut recueillir les votes. S'il s'agit d'une simple question administrative, sans retombées politiques ni avantages pour l'électorat, alors il y a 99 p. 100 de chances que la question soit laissée de côté. Il nous faut être en mesure de déclencher un examen des pratiques parlementaires pour en arriver à une « culture » de traitement des questions d'imputabilité découlant de l'approche que nous voulons appuyer.

M. Zussman : Je pense que vous avez mis le doigt sur un aspect important, soit l'aspect culturel. Depuis les innovations amenées par M. Trudeau dans les années 70 et étoffées par M. McGrath en 1984, les parlementaires disposent d'une vaste gamme de possibilités pour entreprendre quantité d'activités. Ce que vous décrivez ne se fait tout simplement pas. Je ne pense pas qu'il vous faille réécrire les règles. Les règles et les possibilités existent. Ce qui n'est pas exercé c'est le genre de comportement que vous décrivez, et qu'a également décrit M. Kroeger, soit l'examen systématique des portefeuilles et programmes, ce qui exige que tous les députés œuvrent ensemble à l'examen des différents programmes et politiques.

À un moment donné, une fois qu'ils ont une bonne connaissance commune des programmes et de leur efficacité, ils peuvent diverger, selon la ligne de leur parti, quant à savoir si l'examen doit ou non être poussé plus loin, mais, typiquement, l'on ne va même pas jusque-là dans la discussion. La plupart des

before House committees, would know that it is rare to have a sustained discussion about any one topic for any one committee. This does not happen.

Mr. Kroeger: As a supplementary comment, one of the things that struck me since leaving government is that over the years there has been a great evolution in the administrative side of government. We have special operating agencies, new procedures and horizontality. Many things have happened in the executive branch. I am struck that there has not been a comparable evolution in the way parliamentarians conduct their business.

Another point is that we have all seen editorials and columns in the media expressing restlessness about the way Parliament handles the estimates, for example, and parliamentarians themselves very often express that view. If the House and the Senate really wanted to organize an examination of how they do their business and how they might do it better, I would have thought they would get applause in every newspaper in the country. You would get excellent public reception because there is a kind of malaise on the part of the public about how public business is conducted. An attempt to modernize our legislative process would be a very interesting undertaking for both Houses of Parliament to try.

[Translation]

Senator Rivest: I would like to come back to the problem of political party financing. You stated that the aim is to show oneself more virtuous than the previous government, because there have been no comprehensive studies on the role of political parties. We talk of citizens' disinterest. Political parties, whether we like it or not, will remain at the heart of the democratic process. The measures proposed to, for example, prohibit contributions from companies, cooperatives and unions, where did that idea come from? It seems to have just cropped up, without our really knowing why.

In Quebec, we have for 30 years now had a law containing that provision. For some years now, there has been a consensus forming around the idea of precisely allowing adequate funding of these organizations, which are vital to our democracy, because of the evolution of the role of political parties and the evolution of public opinion.

As Senator Segal was saying yesterday, it is a certainty that people will find something. Furthermore, is it not your belief that what risks happening—and this has already happened in Quebec and elsewhere—, is that the financing of political parties, if there is no way to circumvent the act, will essentially be provided by public monies, because the portion of the contribution of public funds to the life of our political parties is extremely important?

Senator Joyal: Are we going to nationalize political parties?

Senator Rivest: That is what is going to happen.

gens — et j'étais moi-même autrefois cadre supérieur dans la fonction publique et comparaissais devant les comités de la Chambre — savent qu'il est rare d'avoir une discussion soutenue sur une question donnée en comité. Cela n'arrive tout simplement pas.

M. Kroeger : J'ajouterai que l'une des choses qui me frappent depuis que j'ai quitté le gouvernement est qu'au fil des ans il y a eu une importante évolution du côté administratif du gouvernement. Il y a des organismes de service spécial, de nouvelles procédures et l'horizontalité. Beaucoup de choses se sont passées du côté de la branche exécutive. Cela me frappe qu'il n'y ait pas eu une évolution comparable dans la façon dont les parlementaires font leur travail.

Autre chose encore, nous avons vu des éditoriaux et des rubriques dans la presse exprimant un malaise quant à la façon dont le Parlement traite, par exemple, du budget des dépenses, et les parlementaires eux-mêmes expriment souvent cette même opinion. Si la Chambre et le Sénat voulaient réellement entreprendre un examen de la façon dont ils font leur travail et dont ils pourraient l'améliorer, il me semble qu'ils seraient applaudis dans tous les quotidiens du pays. L'accueil du public serait formidable, car il y a chez lui un genre de malaise quant à la façon dont les affaires publiques sont menées. Une tentative de moderniser notre processus législatif serait une entreprise fort intéressante de la part des deux Chambres du Parlement.

[Français]

Le sénateur Rivest : J'aimerais revenir sur le problème du financement des partis politiques. Vous disiez que l'objectif était de se montrer plus vertueux que l'ancien gouvernement, parce qu'il n'y a pas eu d'études exhaustives sur le rôle des partis politiques. On parle de la désaffection publique. Les partis politiques, qu'on le veuille ou non, resteront au cœur du processus démocratique. Les mesures proposées, par exemple, d'interdire les contributions des compagnies, des coopératives et des syndicats, d'où cela vient-il? On arrive avec cela sans trop le savoir.

Au Québec, on a une loi depuis maintenant 30 ans qui contient déjà cette disposition. Depuis quelques années, il semble se former un consensus, compte tenu de l'évolution du rôle des partis politiques et de l'évolution de l'opinion publique, pour justement permettre un financement adéquat à ces organisations qui sont quand même vitales à notre vie démocratique.

Comme le signalait le sénateur Segal hier, c'est sûr que les gens trouveront quelque chose. En plus, n'avez-vous pas l'impression que ce qui risque d'arriver — ce qui est déjà le cas ici au Québec et dans d'autres législatures —, c'est que le financement des partis politiques, s'il n'y a pas moyen de contourner la loi, proviendra essentiellement des fonds publics, parce que la portion de la contribution des fonds publics à la vie des partis politiques est extrêmement importante.

Le sénateur Joyal : Allons-nous nationaliser les partis politiques?

Le sénateur Rivest : C'est ce qui va arriver.

[English]

Mr. Zussman: We were talking earlier about the level of contribution and what effect that would have on behaviour. Certainly banning corporate Quebec has demonstrated that the political system works well in Quebec with these provisions. What is unclear is individual contributions and whether this will lead to either greater participation or greater faith in the system. I just do not know. I do not feel particularly confident to speak to this because I have had no direct experience with it at all.

Senator Andreychuk: I want to go back to procurement. Mr. Kroeger said that there is no need for another evaluation or another reporting; there are many reporting and auditing functions already there that are just not being utilized. You do not think the answer is in this bill, which creates this procurement officer in an audit capacity. How can we get the procurement policies properly implemented?

Mr. Kroeger: My comment was that in the case of sponsorship they are bypassed. This was equally true of the provisions of the Financial Administration Act and Treasury Board regulations. Sponsorship operated outside of everything. However, the basic procurement system in Public Works and Government Services Canada is very transparent. It is free from political direction. If a government tries to interfere with a helicopter procurement, it gets sued.

As Mr. Zussman said, if a company enters a competition and loses, it can find out why it lost. It is all there. If you create the procurement auditor, I imagine you could find some useful functions for this person. Whether the person would be useful enough to justify creating yet another position, another bureaucracy and another set of procedures, the doubt we both expressed is whether the value added is equal to the cost. If you have a procurement auditor who can review bids, you can bet that every time someone loses and all else has failed, he or she will try the procurement auditor. There might be some activity there, but whether it would be productive, we have some doubt, particularly whether the benefits would be commensurate with the creation of more bureaucracy.

Senator Andreychuk: Mr. Zussman, you said there are 91 departmental reports filed. When I came into the Senate, I started reading everything that came to my desk. I found that I was getting a week behind, then two weeks behind, then three weeks behind, then four weeks behind. I may be up to about the year 2000 now.

[Traduction]

M. Zussman : Nous parlions plus tôt du niveau de contribution et de l'incidence que cela pourrait avoir sur le comportement des gens. Clairement, l'interdiction imposée à l'entreprise québécoise montre que le système politique fonctionne bien au Québec avec ces dispositions. Ce qui n'est pas clair c'est la situation en ce qui concerne les contributions individuelles et si les plafonds amèneront une meilleure participation ou une plus grande confiance à l'égard du système. Je ne sais pas. Je ne me sens pas vraiment en mesure de me prononcer là-dessus car je n'en ai absolument aucune expérience directe.

Le sénateur Andreychuk : J'aimerais revenir à la question de l'approvisionnement. M. Kroeger a dit qu'il n'est nullement besoin d'une autre évaluation ou d'autres rapports, qu'il y a déjà en place de nombreuses fonctions de rapport et de vérification qui n'ont tout simplement pas été utilisées. Vous ne pensez pas que la réponse se trouve dans le projet de loi, qui crée ce poste d'agent de l'approvisionnement qui joue un rôle de vérificateur. Comment faire pour assurer la mise en œuvre comme il se doit des politiques en matière d'approvisionnement?

M. Kroeger : Ce que j'ai dit est que dans le cas des commandites, cela a été contourné. Il en a été de même avec les dispositions de la Loi sur la gestion des finances publiques et les règlements du Conseil du Trésor. Le programme de commandites a fonctionné à l'extérieur de tout. Pourtant, le système d'approvisionnement de base de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est très transparent. Il est libre d'ingérence politique. Si un gouvernement tente d'intervenir dans un marché d'achat d'hélicoptères, il se fait poursuivre.

Comme l'a dit M. Zussman, si une entreprise soumissionne dans le cadre d'un appel d'offres et n'est pas retenue, elle peut savoir pourquoi. Tout est là. Si vous créez le poste de vérificateur de l'approvisionnement, j'imagine que vous pourrez lui trouver quelques fonctions utiles. Quant à savoir si la personne sera suffisamment utile pour justifier la création d'encore un autre poste, d'encore une autre bureaucratie et d'encore un autre ensemble de procédures, le doute que nous avons tous les deux exprimé porte sur la question de savoir si la valeur ajoutée sera égale au coût. Si vous avez un vérificateur de l'approvisionnement qui peut passer en revue les soumissions, vous pouvez être certain que chaque fois qu'un soumissionnaire perd et que toutes ses tentatives se sont soldées par un échec, il tentera sa chance avec le vérificateur de l'approvisionnement. Il se pourrait qu'il y ait de l'activité de ce côté-là, mais quant à savoir si ce serait productif, nous avons quelques doutes, car la question est de savoir si les avantages seront proportionnels à la création d'encore une autre bureaucratie.

Le sénateur Andreychuk : Monsieur Zussman, vous avez dit que 91 rapports de ministère sont déposés. Lorsque je suis arrivée au Sénat, j'ai commencé par lire tout ce qui arrivait sur mon bureau. J'ai vite pris une semaine de retard, puis deux semaines de retard, puis trois, enfin, quatre. J'en suis peut-être en ce moment à l'année 2000.

I found that these reports were not very helpful to me as a parliamentarian. Forty years ago, I think there was a more honest evaluation of what a department was doing. When I came back to reading reports in the early 1990s I found more of a defence of an existing policy rather than an evaluation of an existing policy. I saw the reports get glossier, more picture-oriented, include more success stories and be more of a pitch as opposed to a document that would tell me that this program is a good one, and these are the ups but these are the downs. I found the auditor's report and all the officers' reports to Parliament were more balanced and less of a pitch. Can you respond to that comment?

Mr. Zussman: I probably cannot respond to it very well. That is a very interesting observation because you make the distinction between reports from agents of Parliament and departments. That is a new observation to me. There is no question that as a parliamentarian you certainly have the right to say that even though the report is interesting, it is not what you need to do your job. In that instance, the public service would be responsive to the concerns that you might have. In other words, I am sure the reports have become glossier. As communication shops have grown larger and more professional, every effort is made to make the reports look useful. However, the reports are for parliamentarians and the fact that they are made public is, in a sense, incidental. If you become a demander, in a sense, for a different kind of report, you will find a very responsive audience. Every official in the public service, particularly those who deal regularly with Parliament, would be thrilled to respond to questions about what he or she does on a day-to-day basis. They would be responsive to ways to improve it, if the conversation could be around the substance of the outcomes of the various programs. In fact, you can take advantage of a complementarity interest in this situation.

Mr. Kroeger: As to the 91 reports, that number represents just a particular kind of report. Last fall, Mr. Alcock said that every year Parliament receives over 1,000 required-by-statute reports. First, you are getting this huge volume of reports. Second, they are written by officials for officials, although they are not consciously written for officials. They deal with the stuff that departmental managers live with such as the yearly goals. At the end of the year, the manager checks to see the yearly performance as pertains to the goals. This is interesting stuff to a bureaucrat and the departmental manager. It is however, too intricate and technocratic to be of any use to parliamentarians. There is equal frustration on the part of parliamentarians who find the stuff uninteresting and on the part of officials who have to write it knowing no one will ever read it. It would be desirable to see if you could find a better way.

J'ai trouvé que ces rapports ne m'étaient pas très utiles en ma qualité de parlementaire. Il y a 40 ans, je pense qu'il se faisait une évaluation plus honnête de ce que faisait un ministère. Lorsque j'ai recommencé à lire les rapports au début des années 90, j'ai trouvé qu'il s'agissait davantage de la défense d'une politique existante que d'une évaluation de cette même politique. J'ai vu les rapports devenir plus haut de gamme, plus axés sur la photo, renfermer plus d'histoires de réussite et devenir davantage des numéros de publicité que des documents me disant que tel programme était bon et ce qui avait fonctionné et ce qui n'avait pas fonctionné. J'ai trouvé que le rapport du vérificateur général et que tous les rapports des fonctionnaires au Parlement étaient plus équilibrés et moins un baratin publicitaire. Comment réagissez-vous à ces observations?

M. Zussman : Je ne peux sans doute pas y réagir très bien. Cette observation que vous faites au sujet de la distinction entre les rapports des fonctionnaires du Parlement et les ministères est très intéressante. Cela est tout nouveau pour moi. Il n'y a aucun doute qu'en tant que parlementaire vous avez certainement le droit de dire que même si le rapport est intéressant il ne correspond pas à ce qu'il vous faut pour faire votre travail. Dans un tel scénario, la fonction publique réagirait à vos préoccupations. En d'autres termes, je suis certain que les rapports sont devenus plus haut de gamme. Au fur et à mesure que les boîtes de communications ont pris de l'ampleur et sont devenues plus professionnelles, tous les efforts ont été faits pour que les rapports aient l'air utile. Cependant, les rapports sont destinés aux parlementaires et le fait qu'ils soient rendus publics est en un sens accessoire. Si vous commencez à exiger un genre différent de rapport, vous aurez un auditoire qui sera très sensible à votre demande. Tous les fonctionnaires, surtout ceux qui traitent régulièrement avec le Parlement, seraient ravis de pouvoir répondre à des questions au sujet de ce qu'ils font au jour le jour. Ils seraient très à l'écoute s'agissant de façons d'améliorer leur travail, si la conversation portait sur la substance des résultats des différents programmes. En fait, vous pourriez dans cette situation mettre à profit un intérêt en matière de complémentarité.

M. Kroeger : En ce qui concerne les 91 rapports, ce nombre correspond à une catégorie bien particulière de rapports. L'an dernier, M. Alcock a déclaré que chaque année le Parlement reçoit plus de 1 000 rapports exigés par la loi. Premièrement, vous recevez cet énorme volume de rapports. Deuxièmement, ils sont écrits par des fonctionnaires pour des fonctionnaires, bien qu'ils ne soient pas sciemment rédigés pour des fonctionnaires. Ils traitent de choses que vivent les gestionnaires, comme par exemple les objectifs annuels. À la fin de l'année, les gestionnaires vérifient le rendement obtenu par rapport aux objectifs fixés. Ce sont là des choses qui intéressent les bureaucrates et les gestionnaires. Mais c'est trop détaillé et trop technocratique pour être de quelque utilité pour les parlementaires. Il y a une frustration égale de la part des parlementaires, qui trouvent ces choses sans intérêt, et de la part des fonctionnaires, qui doivent gratter tout cela en sachant que personne ne lira jamais ce qu'ils écrivent. Il serait bon que vous essayiez de trouver un meilleur moyen.

In response to Senator Joyal, I suggest you could have a look at some of the ways Parliament functions, and this is another question: What kind of things do you really want to know? There is a limitation. These reports are fed into a political environment. You are not going to open your minister to any more criticism than you have to when you write it. It does not matter who the government is; that is sort of in the dynamics of the system. However, the internal audit reports, to which Senator Andreychuk referred, are good. They are rather more informative because they are there as a tool for the deputy minister to say, "I'd better fix that." It is better to look at the internal audit reports and evaluation reports where this is more transparency. My guess is you will learn a lot more from reading those reports than reading long detailed reports on how we made out against the statement of last year's objectives.

Senator Andreychuk: It seems to me that the average citizen in Saskatchewan lacks confidence in these reports and documents because they are not very helpful. They want to know if the government is doing what is said it would do. They want to know whether it has done it efficiently, whether it has used their taxpayers' money efficiently, and all of the reports that come and go are not very helpful. There is a thirst for the truth, whether I am sitting in a workshop in Africa or sitting here in Canada. People want to get to know the truth. People feel that it is a pitch and I am using a nice term, not a negative term. We are putting the best face on it. With the volume of Internet and all the websites, there is a certain cynicism that needs to be corrected. This act is one attempt at correcting that cynicism. We need to see whether it is well-balanced in its attempt.

Mr. Zussman: You make a valid point about the Internet. Canada's Government On-Line initiative keeps Canada in the forefront of providing information to its citizens. Accenture rated Canada number one for the last five or six years with respect to providing information and interactivity. We are out there. However, we may have to do something about the products that are online. With almost all Canadians having access to the Internet, the possibilities are endless, frankly.

Senator Ringuette: I can certainly agree with you that the required balancing act in this legislation and the quantity of information is not equal to the right information. For instance, I have a motion before the Senate requesting that with each piece of government legislation we have an impact analysis for the regions and the minorities. That is a primary document that we should have when we review legislation or any kind of budget.

With respect to your comments about the procurement auditor, when Mr. Alcock, the former President of the Treasury Board brought all these rules in he also brought back internal auditors. We have internal auditors in public service departments, and now we have the creation of a procurement auditor within that same department that will be reporting to the minister, and the minister will report once a year to the House on that issue. To

En réponse à la question du sénateur Joyal, je vous recommanderais de vous pencher sur certaines des façons dont fonctionne le Parlement, et voici encore une autre question : quels genres de choses voulez-vous vraiment savoir? Il y a une limite. Ces rapports sont versés dans un environnement politique. Vous n'allez pas exposer votre ministre à plus de critiques encore, à la rédaction de votre rapport. Peu importe qui est au pouvoir, c'est la dynamique du système qui est ainsi. Cependant, les rapports de vérification interne, dont a parlé la sénatrice Andreychuk, sont bons. Ils sont plutôt plus instructifs car ils sont là en tant qu'outil pour que le sous-ministre dise : « Je ferais mieux de corriger cela ». Il vaut mieux examiner les rapports de vérification interne et les rapports d'évaluation, qui offrent plus de transparence. J'ai bien l'impression que vous apprendriez beaucoup plus en lisant ces rapports-là que les longs rapports détaillés sur les résultats obtenus par rapport à l'énoncé des objectifs pour l'année.

Le sénateur Andreychuk : Il me semble que le citoyen moyen en Saskatchewan n'a pas beaucoup confiance en ces rapports et documents parce qu'ils ne sont pas très utiles. Il veut savoir si le gouvernement fait ce qu'il a dit qu'il allait faire. Il veut savoir s'il l'a fait de façon efficiente, s'il a utilisé l'argent des contribuables à bon escient, et tous ces rapports qui vont et viennent ne sont pas très utiles. Il y a une soif de vérité, que je sois assise dans un atelier en Afrique ou que je me trouve ici au Canada. Les gens veulent connaître la vérité. Les gens ont l'impression que c'est un numéro de promotion, et j'utilise une expression gentille et non pas négative. Nous montrons les choses sous la lumière la plus flatteuse. Avec tout ce qu'il y a à l'Internet et tous les sites Web, il y a un certain cynisme qu'il importe de corriger. Ce projet de loi est une tentative visant à corriger ce cynisme. Il nous faut déterminer s'il s'agit d'une tentative bien équilibrée.

M. Zussman : Votre remarque au sujet de l'Internet est tout à fait pertinente. L'initiative du Gouvernement en direct maintient le Canada à l'avant-scène en fournissant des renseignements à ses citoyens. Cela fait cinq ou six ans que Accenture classe le Canada au premier rang pour ce qui est de la communication d'information et de l'interactivité. Nous sommes là. Cependant, il nous faudra peut-être faire quelque chose en ce qui concerne les produits qui sont en ligne. La quasi-totalité des Canadiens ayant accès à l'Internet, les possibilités sont bien franchement illimitées.

Le sénateur Ringuette : Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que le jeu d'équilibre nécessaire dans ce projet de loi et la quantité de renseignements ne sont pas synonymes de fourniture de bons renseignements. Par exemple, j'ai devant le Sénat une motion demandant qu'on nous fournisse, pour chaque nouveau projet de loi du gouvernement, une analyse d'impact pour les régions et les minorités. Ce serait un document essentiel que nous devrions avoir chaque fois que nous examinons un projet de loi ou un budget.

En ce qui concerne vos commentaires au sujet du vérificateur de l'approvisionnement, lorsque M. Alcock, l'ancien président du Conseil du Trésor, a instauré toutes ces règles, il a également rétabli les vérificateurs internes. Nous avons des vérificateurs internes dans tous les ministères, et voici maintenant que nous aurons un vérificateur de l'approvisionnement dans le même ministère et qui fera rapport au ministre, ministre qui fera rapport

look realistically at the issue of accountability and what parliamentarians can do in regard to making government more accountable, do you not think that maybe this procurement auditor should be in the same pool in the Library of Parliament and under the same kind of authority as the independent budget authority proposed in this bill? I know that we do not want to increase the level of bureaucracy. However, procurement is a big-ticket item with regard to expenses and making government accountable. I believe that the position would serve parliamentarians well if the procurement auditor was independent and reported under the Library of Parliament.

Mr. Kroeger: I will make a preliminary comment before coming to the main point about the procurement auditor.

Internal audit is a long-established practice in government. I was a deputy minister 30 years ago and I chaired my internal audit committee. The auditor general and the comptroller each had a representative on the committee. My financial staff was on the committee and we met regularly. While it is now law that you have to have an internal audit committee, there is no harm in having that provision in the bill. In fact, as a deputy minister you would be foolish not to have an internal audit committee because that is one of the ways you manage the place. That is one of the ways you find out where there could be problems.

The whole controversy about Human Resources Development Canada five or six years ago arose because the deputy minister of the day got uneasy about how things were working and ordered an internal audit. It was not something that came from the Treasury Board or anywhere else. Internal audit is a standard management tool that has been in place for a long time. Now, as has been the case for several years, internal audit reports are made public. Putting it in the statute serves to underline publicly that this is an important function. It is certainly not new.

As to the procurement auditor, I am not sufficiently clear about exactly how this is supposed to work. If you are talking about someone to whom an unsuccessful bidder can go, which I believe is one of the specified functions, the Library of Parliament is probably not the right place for that official. You would probably want that person located in the Department of Public Works and Government Services, but separate from the rest of the officials.

In terms of an investigation on behalf of Parliament where it looks at some wrongdoing, we have the auditor general. If parliamentarians are uneasy about what happened in a particular procurement, they always have the option of proposing to the auditor general that this might be worth looking at. As I suggested to Senator Nolin, the auditor general is responsive

là-dessus une fois par an à la Chambre. Pour jeter un regard réaliste sur la question de l'imputabilité et ce que peuvent faire les parlementaires pour rendre le gouvernement plus redevable, ne pensez-vous pas que le vérificateur de l'approvisionnement devrait relever du même bassin à la Bibliothèque du Parlement et du même genre d'autorité que l'autorité indépendante en matière de budgets proposée dans le projet de loi? Je sais que nous ne voulons pas augmenter la bureaucratie. Cependant, l'approvisionnement est un poste budgétaire important si l'on veut parler dépenses et imputabilité du gouvernement. Je pense que le titulaire du poste de vérificateur de l'approvisionnement servirait fort bien les parlementaires s'il était indépendant et relevait de la Bibliothèque du Parlement.

M. Kroeger : Je vais faire un commentaire préliminaire avant d'aborder le point principal au sujet du vérificateur de l'approvisionnement.

La vérification interne est une pratique de longue date au gouvernement. J'étais sous-ministre il y a 30 ans et je présidais mon comité de vérification interne. Le vérificateur général et le contrôleur avaient chacun un représentant au sein de ce comité. Mon équipe financière y siégeait aussi, et nous nous réunissions régulièrement. Même si la loi actuelle stipule que vous devez avoir un comité de vérification interne, il n'y a rien de mal à ce que cette disposition figure dans le projet de loi. En fait, si vous êtes sous-ministre, vous seriez idiot de ne pas avoir un comité de vérification interne, car c'est là l'une des façons de gérer votre boîte. C'est l'une des façons pour vous de découvrir où il existe peut-être des problèmes.

Toute la controverse au sujet de Développement des ressources humaines Canada, il y a de cela cinq ou six ans, est venue du fait que le sous-ministre d'alors ait commencé à se préoccuper de la façon dont les choses fonctionnaient et ait commandé une vérification interne. Ce n'est pas quelque chose qui est venu du Conseil du Trésor ou d'ailleurs. La vérification interne est un outil de gestion standard qui est en place depuis fort longtemps. Aujourd'hui, et c'est le cas depuis plusieurs années, les rapports de vérification interne sont rendus publics. Inscire cette obligation dans la loi sert à souligner publiquement qu'il s'agit d'une fonction importante. Ce n'est certainement rien de nouveau.

En ce qui concerne le vérificateur de l'approvisionnement, je n'ai pas une idée suffisamment claire de la façon précise dont cela est censé fonctionner. Si vous parlez d'une personne à laquelle peut s'adresser un soumissionnaire non retenu, ce qui est, je pense, l'une des fonctions énoncées, la Bibliothèque du Parlement n'est sans doute pas le bon endroit où abriter ce fonctionnaire. Vous voudrez sans doute que celui-ci relève du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, mais qu'il soit à part par rapport aux autres fonctionnaires.

Pour ce qui est d'une enquête pour le compte du Parlement portant sur de supposés actes fautifs, nous avons le vérificateur général. Si les parlementaires ne sont pas à l'aise face à ce qui s'est passé dans le cas d'une commande particulière, ils ont toujours la possibilité de proposer au vérificateur général qu'il ou elle s'y penche. Comme je l'ai suggéré au sénateur Nolin, le vérificateur

when parliamentarians express unease about something and it does not take too long before the auditor general decides to see what is going on.

Mr. Zussman: To point out the complexity of so many of these proposals, as Mr. Kroeger pointed out, we had audit committees 30 years ago. Unless things have changed in the last few weeks, one of Mr. Alcock's legacies was the constitution of audit committees that required a majority of the members to be from the external environment. We now have close to 100 audit committees populated by a majority of outside audit experts. It is very possible that their work might include, through their audit function, the auditing of procurement activities.

Again, this may already be covered by this innovative approach that was implemented only last year. We are hardly in a position to judge its effectiveness, because it is really just up and running. I know that deputy ministers and in some departments are taking this very seriously. The audit committees are functioning to mirror as closely as possible what would happen in an audit committee in a private corporation. Many new things are happening. That is very innovative. It may answer your procurement question without necessarily the need, although I do not know for sure, for a new agency.

When I read this bill, I wonder whether its drafters, who did their work in six weeks only a few months ago, knew that we had a new committee of external auditors in every single department. Did they conclude that this was a really good idea even knowing that, or did they do this without knowing that this activity was going on? I guess Minister Baird could answer that question for you.

The Chairman: He was here last night and he did answer it in part.

Senator Ringuette: I cannot help but ask you this question knowing of your experience as part of a transition team.

Mr. Zussman: Yes, in 1993.

Senator Ringuette: There was a last-minute amendment with regard to lobbying activities of transition team members. Could you comment on that in light of your experience as part of a transition team?

Mr. Zussman: There are two parts to the question. The first has to do with retroactivity, in other words, passing legislation today that affects activities that occurred before the legislation was contemplated. I do not know whether the intention is to include those who participated in the last transition in these rules. There is no question that transition teams have access to about as much information as there is in a government, because every effort is made during a transition phase to give the incoming group as much access as possible to all existing information. In

général est très sensible au malaise exprimé par les parlementaires et il ne faut pas attendre trop longtemps pour que le vérificateur général décide d'aller voir ce qui se passe.

M. Zussman : Pour souligner la complexité d'un si grand nombre de ces propositions, comme l'a souligné M. Kroeger, nous avons des comités de vérification il y a de cela 30 ans. À moins que les choses n'aient changé au cours des dernières semaines, un élément du legs de M. Alcock a été la constitution de comités de vérification dont la majorité des membres devaient venir de l'extérieur. L'on dénombre aujourd'hui près de 100 comités de vérification peuplés par une majorité de vérificateurs experts externes. Il est très possible que leur travail puisse englober, en vertu de leur fonction vérification, la vérification des activités d'approvisionnement.

Encore une fois, cela est peut-être déjà couvert par cette approche novatrice mise en œuvre il y a à peine un ans. Nous sommes loin d'être en mesure d'en juger de l'efficacité, vu que cela ne fonctionne que depuis très peu de temps. Je sais que les sous-ministres et certains ministères prennent cela très au sérieux. Les comités de vérification fonctionnent d'une manière aussi proche que possible de celle que suivrait un comité de vérification d'une entreprise privée. Il se passe quantité de nouvelles choses. C'est très novateur. Cela règlera peut-être votre préoccupation en ce qui concerne l'approvisionnement sans forcément, bien que je ne puisse pas en avoir la certitude, qu'il vous faille une nouvelle agence.

Lorsque je lis le projet de loi, je me demande si ses rédacteurs, qui ont fait leur travail en l'espace de six semaines il y a à peine quelques mois, savaient qu'il y avait en place dans chaque ministère un nouveau comité de vérificateurs externes. Ont-ils conclu que leur idée était réellement bonne en dépit de cela, ou bien ont-ils fait leur travail sans savoir que cette activité avait été lancée? J'imagine que le ministre Baird pourrait répondre à cette question pour vous.

Le président : Il était ici hier soir et il y a répondu en partie.

Le sénateur Ringuette : Je ne peux pas m'empêcher de vous poser cette question, vu votre expérience au sein d'une équipe de transition.

M. Zussman : Oui, en 1993.

Le sénateur Ringuette : Il y a eu un amendement de dernière minute au sujet des activités de lobbying de la part de membres d'équipes de transition. Pourriez-vous vous prononcer là-dessus à la lumière de votre expérience en tant que membre d'une telle équipe?

M. Zussman : Il y a deux parties à cette question. La première concerne la rétroactivité, en d'autres termes l'adoption aujourd'hui d'une loi ayant une incidence sur des activités survenues avant qu'une telle loi ne soit envisagée. J'ignore si l'intention est d'assujettir à ces règles ceux et celles qui ont participé à la dernière équipe de transition. Il est certain que les équipes de transition ont accès à des renseignements sur presque tout dans un gouvernement, car tous les efforts sont déployés pendant la phase de transition pour donner un accès maximal à la

fact, there is a long-standing tradition of very smooth transitions in Canada as opposed to other governments. We can do transitions in 10 days or three weeks because there is a very close working relationship within the public service and incoming governments. That also means that the transition team has access to every important document that exists. Therefore, I can understand why there would be some consideration given to treating transition staff the same way they would treat people who subsequently work in ministers' offices. It would be, in my view, contradictory to create different categories of people in that instance. I know that attempts are being made to distinguish between people who have significant roles in ministers' offices and people who do not have access to confidential information or to the minister and the parliamentary process. Senior transition people would have an enormous amount of access to those things. I should have said at the outset that the transition team is sworn to secrecy many weeks before the election takes place in order to start the transition process in the event that the party is successful in the election.

Mr. Kroeger: It occurs to me, in listening to this discussion, that I may be affected by this bill in a way that I had not thought of. I was on a transition team, too, three years ago. Fortunately, I have no intention of becoming a lobbyist. I have other occupations.

Senator Joyal: We will take your confession as a declaration.

Mr. Kroeger: The key point is the one raised by Mr. Zussman. I do not like retroactive legislation and I am very surprised that, for the first time in my recollection, there is a bill in Parliament that would try to legislate retroactively.

The Chairman: We had a very bad one in the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. It has happened very recently.

Mr. Zussman: I might add that people are donating a huge amount of their time to these types of exercises.

The Chairman: They are volunteers?

Mr. Zussman: Yes, and they are very sincere in the work they are attempting to do. It would make a significant difference if people involved in transitions knew in advance the potential consequences of this type of involvement. I wish to add that Mr. Harper attempted quite dramatically to make this a short-lived exercise, where people were dispersed to go back to their day-to-day lives. There was no expectation, as far as I know, of anyone on Mr. Harper's transition team that they would stay on in any significant way, which, by the way, is quite unusual for transition teams. That is a new model and I am not aware that it has been used in that manner before.

Senator Cools: I would like to thank the witnesses for their thoughtful testimony and for their efforts to share with us the benefits of their wisdom and experience over successive

nouvelle équipe à tous les renseignements existants. De fait, il y a une longue tradition de transition très harmonieuse ici au Canada comparativement à d'autres pays. Ici, une transition peut se faire en l'espace de dix jours ou trois semaines, car il y a une collaboration très étroite entre la fonction publique et le nouveau gouvernement. Cela signifie également que l'équipe de transition doit avoir accès à tous les documents importants qui existent. Je peux donc comprendre pourquoi l'on voudrait peut-être envisager de traiter les membres d'équipes de transition de la même façon que les personnes qui vont par la suite travailler dans des cabinets de ministre. Il serait à mon sens contradictoire de créer en l'espèce différentes catégories de personnes. Je sais que l'on tente de faire des distinctions entre les personnes qui jouent des rôles importants au sein des cabinets de ministre et celles qui n'ont pas accès à des renseignements confidentiels ni au ministre ni au processus parlementaire. Les membres supérieurs d'équipes de transition auraient un accès énorme à toutes ces choses. J'aurais dû dire au départ que les membres des équipes de transition doivent prêter un serment de secret plusieurs semaines avant l'élection, ce afin que tout soit fin prêt au cas où le parti en question se fasse élire.

M. Kroeger : Je viens de me rendre compte, à écouter cette discussion, que je serai peut-être touché par ce projet de loi d'une façon à laquelle je n'avais pas songé. J'ai moi aussi participé à une équipe de transition, il y a trois ans. Heureusement, je n'ai aucune intention de devenir lobbyiste. J'ai d'autres occupations.

Le sénateur Joyal : Nous accepterons votre confession en tant que déclaration.

M. Kroeger : L'élément clé est celui soulevé par M. Zussman. Je n'aime pas les lois rétroactives et je suis très étonné que, pour la première fois dans mon souvenir, il y ait un projet de loi au Parlement qui vise à légiférer rétroactivement.

Le président : Nous en avons eu un très mauvais au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Cela est arrivé tout récemment.

M. Zussman : Je devrais peut-être ajouter qu'il y a des gens qui donnent énormément de leur temps dans le cadre de ces genres d'exercices.

Le président : Ce sont des bénévoles?

M. Zussman : Oui, et ils sont tous très sincères dans le travail qu'ils s'efforcent de faire. Cela changerait beaucoup les choses si les participants aux équipes de transition connaissaient à l'avance les conséquences potentielles de ce genre d'activité. J'aimerais ajouter que M. Harper a tenté de façon plutôt dramatique de faire en sorte que cet exercice soit de très courte durée, renvoyant aussitôt les gens dans leur quotidien habituel. Que je sache, personne au sein de l'équipe de transition de M. Harper n'avait compté y demeurer ou jouer un rôle important par la suite, ce qui, soit dit en passant, est très peu habituel pour les équipes de transition. C'est un nouveau modèle et, que je sache, c'est également une première.

Le sénateur Cools : J'aimerais remercier les témoins pour leurs témoignages réfléchis et leurs efforts visant à partager avec nous le produit de leur sagesse et de leur expérience accumulée sur

generations. I have observed the work of both witnesses for quite some time. My questions are more relevant to the issues that Senator Joyal had been raising, and the debate here took a turn that went off into procurement, and so on.

The central issue at every turn comes back to the fact that Parliament, both Houses, have become weakened institutions. Both witnesses mention the phenomenon of the estimates, but I sponsored an appropriations bill in the Senate a few weeks ago for \$43.5 billion, and at third reading in the House of Commons, that bill was passed in about 10 minutes. As I recall, it went through all readings in the matter of minutes. Of course, that situation appals me every time. The whole situation was made possible by a standing order that gave the government what I would describe as extravagant and inordinate powers in respect of the estimates process.

I am both touched and impressed that these two witnesses, as did Mr. Aucoin, keep returning to the central problem, which is the concentration of power in the hands of the prime minister and his staff, and the displacement of both Houses, if not the degradation of the role.

I was listening with care as the witnesses offered ideas as to how members could do things better, but what we are talking about is a displacement of power. It does not really matter how much more members read, although knowledge is power. At the end of the day, prime ministers for successive generations have a view of Parliament as their servants, and that less debate is good, no debate is better, and huge bills like this are introduced with the expectation, and sometimes the orders, that they be passed in days and weeks.

I wonder if you could turn your minds to this phenomenon, because I do not know anymore what the prime minister is minister of. There was a time when prime ministers were ministers of an important portfolio, but I do not know any longer what a prime minister does and what a prime minister is the minister of. He has to be the minister of something, or is the prime minister a minister without portfolio? The prime minister has to be minister of something; otherwise, he or she cannot be a first minister.

Most Canadians will show a blank face, and to most Canadians who believe that they vote directly for the position of prime minister, I am very fast to say that prime minister is appointed just like me. In fact, senators are not appointed in the classical sense; we are summoned, which is a slightly different constitutional relationship.

I could cite what Peter Aucoin had to say, but the hour is getting late. Could you comment on this enlargement of the jurisdiction, the enhancements of the powers of prime ministers that are now shared with the staff around them?

plusieurs générations. J'observe depuis longtemps le travail des deux témoins. Mes questions concernent davantage les sujets soulevés par le sénateur Joyal, et le débat a ensuite bifurqué sur l'acquisition, et ainsi de suite.

La question centrale à chaque tournant est le fait que le Parlement et que les deux Chambres soient devenus des institutions affaiblies. Les deux témoins ont mentionné le phénomène du budget des dépenses, mais j'ai, il y a quelques semaines, parrainé au Sénat un projet de loi de crédits pour 43,5 milliards de dollars, et à sa troisième lecture à la Chambre des communes, ce projet de loi a été adopté en l'espace d'environ dix minutes. Si je me souviens bien, il est passé par toutes les lectures en l'espace de quelques minutes. Bien sûr, cette situation me consterne chaque fois. Toute la situation a été rendue possible par un article du règlement accordant au gouvernement ce que je décrirais comme étant des pouvoirs extravagants et démesurés relativement au processus d'examen du budget des dépenses.

Je suis à la fois touchée et impressionnée par le fait que ces deux témoins, comme cela été le cas de M. Aucoin, soient sans cesse revenus au problème central, soit la concentration de pouvoirs aux mains du premier ministre et de son personnel, et le déplacement des deux Chambres, voire même la dégradation de leur rôle.

J'écoutais attentivement les témoins pendant qu'ils offraient des idées quant à la façon dont les députés pourraient mieux faire les choses, mais ce dont il est question ici c'est d'un déplacement du pouvoir. En vérité, peu importe combien les députés lisent en plus, même si la connaissance est synonyme de pouvoir. En bout de ligne, les premiers ministres considèrent le Parlement comme leur serviteur, et estiment que moins il y a de débats mieux c'est, et ils déposent des projets de loi énormes comme celui-ci en comptant, et parfois même en ordonnant, qu'ils soient adoptés en l'espace de quelques jours ou de quelques semaines.

J'aimerais bien entendre vos idées au sujet de ce phénomène-là, car je ne sais plus de quoi le premier ministre est ministre. Il faut un temps où les premiers ministres étaient ministres d'un important portefeuille, mais je ne sais plus ce que fait un premier ministre ni de quel ministère il est responsable. Il doit être le ministre de quelque chose, ou bien le premier ministre est-il un ministre sans portefeuille? Le premier ministre doit être ministre de quelque chose, sans quoi il ne peut pas être un premier ministre.

La plupart des Canadiens doivent maintenant être tout déconcertés, et à la plupart des Canadiens qui pensent qu'ils votent directement pour le premier ministre, je vais très vite leur dire que le premier ministre est nommé, tout comme moi. En fait, les sénateurs ne sont pas nommés au sens classique du terme. Nous sommes convoqués, ce qui établit une relation constitutionnelle légèrement différente.

Je pourrais vous citer les propos de Peter Aucoin, mais il se fait tard. Pourriez-vous vous prononcer sur cet élargissement de la compétence, des pouvoirs des premiers ministres, et qui sont maintenant partagés avec le personnel les entourant?

I know of what I speak. I have been summoned to the offices of prime ministers' chiefs of staff to explain why I disagreed. Members are very interesting. Members are overwhelmed, in any event, with demands, but the major condition that overwhelms members is paralysis by fear.

I spoke out some years ago, I will not say under which leader, but that person threatened not to sign the nomination papers of approximately 50 of the MPs, and that is powerful. That is pretty powerful coercion. I was raised to believe that we are supposed to govern by the use of persuasion and force of intellect and conviction. This is coercion.

This act, however well-intentioned, I am sad to say, would not prevent another sponsorship scandal. It simply would not, because when individuals set out to defeat the accountability systems, we are dealing with deviants. This proposed legislation is well-intentioned, but there has to be a change. However, what this act does not address is the fact that Parliament needs to be strengthened. It is a lopsided relationship. For example, senators have two staff in their office, and when I came here, the minister of justice had 1,200 lawyers. It is now up to about 3,500. It is an extremely lopsided relationship. In addition to that, the policy of governments for years has been to keep MPs and senators starved of resources to even run their offices.

I wonder if you would comment on that, because what I notice is whenever witnesses come before us, they come back to that central point, which is the weakening and degradation of Parliament. I want to be crystal clear. I am not speaking about any particular prime minister, because this phenomenon is universal. It has developed universally in the Westminster-type systems.

Mr. Zussman: You have made many important points. I agree with you on the point that I do not feel legislation will be able to prevent another sponsorship program. As both the auditor general and Mr. Justice Gomery have pointed out this is an aberration of people breaking all of the rules. You could make new rules only to have them broken, as well.

The issue of the prime minister and his or her relationship with Parliament is important, and you have put your finger on number of issues.

There is no question that in all democracies in the world, prime ministers or presidents have increased powers to a large extent because public policy has become so inter-related, inter-corrected and international that the focal point for many of these activities turns out to be prime ministers or presidents. As you suggested, honourable senator, consequently, prime ministers' offices have grown in importance as well.

Je sais de quoi je parle. J'ai déjà été convoquée au bureau du chef de cabinet de premiers ministres pour expliquer pourquoi je n'étais pas d'accord. Les députés sont très intéressants. Les députés sont de toute façon débordés par tout ce qu'on leur demande, mais la principale condition qui fait qu'ils sont débordés est qu'ils sont paralysés par la peur.

J'ai dit ce que j'avais à dire il y a de cela quelques années, et je ne nommerai pas sous quel chef cela s'est passé, mais cette personne a menacé de ne pas signer les actes de candidature d'environ 50 des députés, ce qui est assez fort. C'est de la coercition plutôt puissante. J'ai été élevée dans la croyance que nous sommes censés gouverner par la persuasion, la force de son intellect et la conviction. Ceci est de la coercition.

Je regrette de le dire, mais ce projet de loi, aussi bien intentionné soit-il, n'empêchera pas un nouveau scandale de commandites. Il ne le pourrait pas, car lorsqu'une personne s'attache à contourner le système de reddition de comptes, alors on est en présence d'un déviant. Ce projet de loi est bien intentionné, mais il faut qu'il y ait un changement. Cependant, ce que n'aborde pas cette loi est le fait que le Parlement doive être renforcé. C'est une relation bancal. Par exemple, les sénateurs ont dans leur bureau deux employés, et lorsque je suis arrivée ici, le ministre de la Justice avait 1 200 avocats. Cela tourne aujourd'hui autour de 3 500. C'est une relation extrêmement déséquilibrée. D'autre part, la politique des gouvernements, et ce depuis des années, a été de priver les députés et les sénateurs des ressources dont ils ont besoin ne serait-ce que pour faire tourner leurs bureaux.

J'aimerais bien entendre vos commentaires là-dessus, car ce que je remarque c'est que chaque fois que des témoins comparaissent devant nous, ils reviennent tous au point central, soit l'affaiblissement et la dégradation du Parlement. Je tiens à être absolument claire. Je ne parle pas d'un quelconque premier ministre en particulier, car ce phénomène est universel. Il s'est développé universellement dans les régimes de type Westminster.

M. Zussman : Vous avez soulevé plusieurs points importants. Je suis d'accord avec vous en ce sens que je ne pense pas que ce projet de loi puisse empêcher un autre programme de commandites. Comme l'ont souligné et la vérificatrice générale et le juge Gomery, cette situation a été une aberration, certaines personnes ayant enfreint toutes les règles. Vous pourriez établir de nouvelles règles et celles-là aussi pourraient être ignorées.

La question du premier ministre et de sa relation avec le Parlement est importante, et vous avez mis votre doigt sur plusieurs éléments.

Il est certain que dans toutes les démocraties du monde, les premiers ministres et les présidents ont des pouvoirs accrus dans une large mesure parce que la politique publique est devenue si interrelée et si internationale que le point focal de nombre de ces activités se trouve à être le premier ministre ou le président. C'est ainsi, honorable sénatrice que, comme vous l'avez souligné, les bureaux des premiers ministres ont eux aussi gagné en importance.

Another unique feature of the Canadian system is that our prime ministers are also the heads of the parties that they represent, so they wield a whole series of levers that give them huge amounts of power, and effective prime ministers know how to exercise power.

Since the Magna Carta, there has been a tussle between the legislative and the executive branches of government. To a large extent, it is this contest of wills, if you like, between the executive and legislative that gives the dynamism to our parliamentary system. I agree with you 100 per cent that, generally speaking, we have seen, over the last 20 years, a diminution in the role of Parliament. I do not think it has been deliberate or strategic; it just has evolved. No one is looking out for the collective interest of the institution itself. That is why this type of conversation is useful to have. I do not believe that Parliament has any fewer powers or rights or responsibilities, but I am not sure that Parliament is not exercising all the opportunities that are available to it to hold governments to account, which is in fact its primary role. Therein lays the challenge.

Mr. Kroeger: Justice Gomery expressed concern about the powers of the prime minister and tried to come up with ways of mitigating those powers. The trouble is that he wanted to put those powers in the hands of officials, which is the wrong place to put it. He did recommend, and I expressed earlier my full agreement with him, that more resources for Parliament would enable Parliament to do its job better. I hope somehow out of all of this work on governance that we do not lose sight of that.

On the question of the ability of parliamentarians to get into what the executive does, you often hear about how well Parliament can really do its job on the estimates. This is a hugely complicated undertaking. I used to be a Treasury Board official and was responsible for producing the estimates. You all know that the book is very thick. My program analyst for the Department of Agriculture would work for three or four weeks with the department trying to understand their submission. His superior would go over it and come to me, and then we would spend a whole day going over it, trying to understand it and draw budgetary judgments. Then it goes to Parliament, and how much time do you have to deal with this? The answer is that you have to be very selective.

Number one, it is important that our parliamentary committees be much better informed about their departments than they are at present. That is a question of how they organize themselves. Number two, again going to how they organize themselves, they should pick a particular aspect in that great fat book that is interesting, and focus on that to learn something and really go into it in depth on the subject. To try to deal with all the estimates of a department in the time available to Parliamentarians, with all the other pressures on them, is

Un autre aspect unique du système canadien est que nos premiers ministres sont également les chefs des partis qu'ils représentent, et ils contrôlent donc toute une série de leviers qui leur confèrent énormément de pouvoirs, et les premiers ministres efficaces savent comment exercer le pouvoir.

Depuis la Grande Charte, c'est la bousculade entre les branches législative et exécutive du gouvernement. Dans une large mesure, c'est ce combat, si vous voulez, entre l'exécutif et le législatif qui donne à notre régime parlementaire son dynamisme. Je suis d'accord avec vous à 100 p. 100 pour dire que, de façon générale, nous avons, au cours de 20 dernières années, été témoins d'une diminution du rôle du Parlement. Je ne pense pas que cela ait été délibéré ni stratégique; les choses ont simplement évolué ainsi. Personne ne cherche à défendre l'intérêt collectif de l'institution elle-même. C'est pourquoi le genre de conversation que nous sommes en train d'avoir est utile. Je ne pense pas que le Parlement ait moins de pouvoirs, de droits ou de responsabilités, mais je ne suis pas convaincu que le Parlement soit en train d'utiliser toutes les possibilités à sa disposition pour exiger des comptes du gouvernement, ce qui est en fait son rôle premier. C'est là tout le défi.

M. Kroeger : Le juge Gomery s'est dit préoccupé par les pouvoirs du premier ministre et il a essayé de trouver des moyens d'atténuer ces pouvoirs. Le problème est qu'il a voulu placer ces pouvoirs aux mains de fonctionnaires, ce qui est le mauvais endroit où les mettre. Il a cependant recommandé, et j'ai exprimé plus tôt mon plein accord avec lui là-dessus, que si davantage de ressources étaient consenties au Parlement, celui-ci pourrait mieux faire son travail. J'espère que dans le cadre de tout ce travail sur la gouvernance l'on ne perdra pas cela de vue.

En ce qui concerne la capacité des parlementaires de s'occuper de ce que fait l'exécutif, l'on entend souvent dire à quel point le Parlement peut vraiment faire son travail avec le budget des dépenses. Il s'agit d'une entreprise extrêmement complexe. J'étais autrefois fonctionnaire au Conseil du Trésor et j'étais responsable de la production du budget des dépenses. Vous savez tous que le livre est très épais. Mon analyste de programme au ministère de l'Agriculture devait travailler avec le Ministère pendant trois ou quatre semaines pour essayer de comprendre son rapport. Son supérieur l'examinait et venait me voir et nous passions ensuite une journée complète à essayer de le comprendre et à en tirer des jugements budgétaires. Puis le document est renvoyé au Parlement, et de combien de temps disposez-vous pour l'examiner? La réponse est qu'il vous faut être très sélectifs.

Premièrement, il est important que nos comités parlementaires soient beaucoup mieux informés au sujet des ministères dont ils sont chargés qu'ils ne le sont à l'heure actuelle. Il s'agit là d'une question d'organisation interne. Deuxièmement, ce qui nous ramène encore à la façon dont ils s'organisent, ils devraient choisir dans ce livre énorme un aspect particulier qui les intéresse et s'y concentrer, pour apprendre quelque chose et pouvoir réellement en faire une étude approfondie. Essayer de traiter de toutes les prévisions budgétaires d'un ministère dans le temps dont

hopeless. As I said to Senator Joyal, much depends on how parliamentarians organize themselves. I do hope that that subject will get some attention.

Senator Cools: The principle is that the ministry is responsible to members. However, the principles have been reversed. In other words, if members are supposed to censure ministers for the malfunctioning of a department or misadministration, the principle is that MPs and senators censure ministers. The principles have been turned on their head, or corrupted in a way, because we now have the situation that if a member questions an estimate, that member may face expulsion from the caucus. You have ministers censuring members for performing their constitutional duties. Perhaps we can pursue this at some future point.

Senator Fox: This conversation brings me a long way back to Walter Bagehot's classic on the English Constitution, where he made the distinction between the written constitution and the efficient constitution. We are all talking here about Parliament in its traditional heyday and its Magna Carta role of keeping governments accountable. We all know it does not work that way any more. Members of Parliament belong to caucuses, they belong to parties, and they are there to keep the government in power and to try to get that government re-elected. There must be a different way of dealing with it. We cannot think of a parliamentarian as being disembodied from all these "constraints," as Senator Cools refers to them. There is a traditional role, and then there is the reality of the role. That has changed the system in a great way.

Senator Cools: There needs to be a redress of power.

Mr. Zussman: We have been playing with these. Committees have been restructured. Standing orders have been changed. The notion of free votes has been introduced. All of these things have been attempts at various points in the process to free up from the partisanship from the scrutiny. I think we can have a long conversation about some of the options available, but the first thing is that there should be recognition that things should change. There are many ways we could change things to make them work better. If you watch Question Period, you will be reminded that it is an important institution, Senator Baker and others, but does it really get at accountability? Does it meet that objective? We can pretend it away, but remember that we have millions of Canadians who tune in once in a while and watch that and say to themselves, "This is what my member of Parliament does." The first thing is the recognition that we have to change things, and then have a conversation on how to do it. I am sure we could come up with some good ideas.

disposent les parlementaires, avec toutes les autres pressions qui s'exercent sur eux, est tout simplement peine perdue. Comme je l'ai dit au sénateur Joyal, tout dépend très largement de la façon dont les parlementaires s'organisent. J'ose espérer que cette question attirera un peu l'attention des gens.

Le sénateur Cools : Le principe est que le Ministère est responsable devant les députés. Cependant, les principes ont été inversés. En d'autres termes, si les députés sont censés censurer les ministres pour le mauvais fonctionnement ou la mauvaise administration d'un ministère, le principe est que les députés et les sénateurs censurent les ministres. Les principes ont été inversés ou, en un sens, corrompus, car nous avons maintenant comme situation que si un député conteste des prévisions budgétaires, alors il risque l'expulsion du caucus. Vous avez des ministres qui censurent des députés du fait que ceux-ci exercent leurs fonctions constitutionnelles. Peut-être que nous pourrions poursuivre cette discussion à un moment donné dans le futur.

Le sénateur Fox : Cette conversation me ramène très loin en arrière au classique de Walter Bagehot sur la Constitution britannique, dans lequel il fait la distinction entre la constitution écrite et la constitution efficiente. Nous parlons tous ici du Parlement dans ses jours de gloire, avec son rôle, établi dans la Grande Charte, de veiller à l'imputabilité des gouvernements. Nous savons tous que les choses ne fonctionnent plus de cette façon. Les députés appartiennent à des caucuses et à des partis et ils sont là pour maintenir le gouvernement au pouvoir ou pour essayer de le faire réélire. Il doit y avoir une façon différente de faire. Nous ne pouvons pas envisager le parlementaire comme étant tout à fait détaché de toutes ces « contraintes », comme les appelle la sénatrice Cools. Il y a un rôle traditionnel, puis il y a la réalité du rôle. Cela a grandement changé le système.

Le sénateur Cools : Il importe qu'il y ait un redressement du pouvoir.

M. Zussman : On a déjà joué avec ces différentes choses. Les comités ont été restructurés. Le Règlement de la Chambre a été modifié. La notion de vote libre a été introduite. Toutes ces choses ont été des tentatives, à différents stades du processus, de libérer le système de la partisanerie. Je pense que nous pourrions avoir une longue conversation sur certaines des options disponibles, mais la première chose est qu'il faudrait qu'il y ait une reconnaissance que les choses devraient changer. Il y a beaucoup de façons dont on pourrait changer les choses pour qu'elles fonctionnent mieux. Si vous regardez la période des questions, cela vous rappellera qu'il s'agit d'une institution importante, et je songe au sénateur Baker et aux autres, mais est-ce que l'imputabilité est une réalité? L'objectif est-il atteint? Nous pouvons faire semblant de ne rien voir, mais rappelez-vous qu'il y a des millions de Canadiens qui regardent cela à l'occasion à la télévision et qui se disent : « C'est cela que fait mon député ». La première chose est la reconnaissance qu'il nous faut changer les choses, et il faudra ensuite avoir une conversation sur la façon de faire. Je suis certain que nous pourrions trouver quelques bonnes idées.

Senator Cools: This current situation cannot continue. I have done a fair amount of reading on this particular issue in the last few weeks, and a number of writers are saying that there is despotism inherent in modern government. We have to do something, even if we engage some public debate on the very role of government and the very role of the ministry. However, I do know that when you hold a different opinion, you have to be pretty brave.

Senator Joyal: Mr. Kroeger, in your opening remarks, you said we have now had three rounds of changes. You cannot but conclude that the general perception for anyone within the public service or who would consider entering the public service, which I think is even more important considering the attrition that the Public Service of Canada will face in the forthcoming years because of the retirement of the baby boomer generation, is that they have to watch themselves from all sides and from the top and the bottom. To my mind, it has created a perception of distrust.

You will be over-investigated, over-researched, watched and if you ever happen to do something outside the box, the risk is enormous. A recent survey of more than 100,000 public servants indicates that if we want to have workers who should be rewarded rather than viewed with suspicion for vigorously seeking new challenges we have to change the signals that we send to them.

Mr. Kroeger, you have practised in the public service for many years, how can we address the problems that I feel will probably undermine and change the very nature of the public service?

Mr. Kroeger: Senator Joyal raises a very important question. Go back to the Glassco commission of early 1960s that started deregulation and decontrol. The detailed kinds of controls that departments operated under before that were extraordinary. Glassco said, let the managers manage; everyone remembers that phrase from 1960s. You had, from the early 1960s to about the year 2000, steady decontrolled, deregulated processes. We got rid of person-year controls and gave departments operating budgets. The whole emphasis was giving people latitude to think for themselves and do sensible things and not to try to do everything by the book.

Then came human resources development and about the same time sponsorship and there were some other controversies. When something goes wrong they say we must have rules to make sure this does not happen again. What happened around 2000-2001 was a re-bureaucratization of government, a sense that decontrol and deregulation had gone too far. Then you had multiplication of controls and Mr. Alcock piled even more regulations and central controls on what already existed. Senator Joyal is absolutely right. The message was we do not trust you; we

Le sénateur Cools : La situation actuelle ne peut pas continuer. Je lis beaucoup sur cette question depuis quelques semaines et plusieurs auteurs disent que le gouvernement moderne comporte un despotisme inhérent. Il nous faut faire quelque chose, même si nous engageons un débat public sur le rôle même du gouvernement et du ministère. Je sais cependant que lorsque vous épousez une opinion différente, il vous faut être plutôt courageux.

Le sénateur Joyal : Monsieur Kroeger, dans vos remarques liminaires, vous avez dit que nous avons vu trois rondes de changements. Vous ne pouvez que conclure que la perception générale de quiconque au sein de la fonction publique ou qui envisage d'y entrer, ce qui est, je pense, encore plus important, étant donné l'attrition que vivra la fonction publique canadienne dans les années à venir à cause du départ à la retraite de la génération du baby-boom, est qu'il leur faut se surveiller de tous côtés et de bas en haut. Cela tient, à mon sens, à une perception de méfiance.

Vous serez sur-surveillés, sur-contrôlés et si jamais vous faites quelque chose qui sort un peu de la boîte, vous courez un risque énorme. Un récent sondage auprès de plus de 100 000 fonctionnaires a révélé que si nous voulons des travailleurs qui devraient être récompensés au lieu d'être considérés avec méfiance du fait de chercher sérieusement de nouveaux défis, alors il nous faut changer les signaux que nous leur envoyons.

Monsieur Kroeger, vous qui avez travaillé pendant de nombreuses années dans la fonction publique, dites-nous comment nous pouvons régler les problèmes dont je pense qu'ils vont probablement miner et changer la nature même de la fonction publique?

M. Kroeger : Le sénateur Joyal soulève une question très importante. Remontez à la Commission Glassco du début des années 60, qui a enclenché la déréglementation et la suppression des mesures de contrôle. Les contrôles détaillés sous lesquels les ministères avaient jusque-là fonctionné étaient extraordinaires. Glassco a dit qu'il fallait laisser les gestionnaires gérer; tout le monde se souvient de cette époque dans les années 60. Il y a eu, depuis le début des années 60 jusqu'en l'an 2000 environ, un processus continu de déréglementation et de suppression des mesures de contrôle. Nous avons éliminé les contrôles en matière d'années-personnes et donné aux ministères des budgets d'exploitation. L'important était de donner aux gens la marge de manœuvre nécessaire pour qu'ils réfléchissent par eux-mêmes et fassent des choses intelligentes au lieu d'essayer de tout faire selon le manuel.

Puis est venue la controverse de Développement des ressources humaines et, à peu près en même temps, celle des commandites, et il y en a eu d'autres encore. Lorsque quelque chose tourne mal, ils disent qu'il nous faut avoir des règles pour veiller à ce que cela ne se reproduise plus jamais. Ce que l'on a vu en 2000-2001 a été une re-bureaucratization du gouvernement, car on avait le sentiment que la déréglementation et la suppression des mesures de contrôle étaient allées trop loin. Puis il y a eu une multiplication des contrôles, et M. Alcock est venu ajouter encore sur la pile d'autres

will hire auditors to watch every move you make. An atmosphere prevailed so that even the central agencies started to cut back on their regulations. Then you have to deal with risk averseness in departments. No department wants what happened to Jane Stewart have happen to their minister. It is a question of the whole "gotcha" atmosphere that has existed in town for some years now and has had very adverse effects.

Mr. Baird and the Prime Minister have both said they want to revisit those controls, something like thinning it by 50 per cent. The intention is good.

The Chairman: They made that very point last evening.

Mr. Kroeger: If they can reverse the re-bureaucratization that has been going on for the past five or six years and start to give public servants confidence that they can exercise discretion again, the government will work better and the public will be better served, but that is not an easy thing to do.

The Chairman: Gentlemen, this has been wonderful. It has been a great experience. You shared your very considerable experience and I hope that if we need to bring you back before we finish our deliberations you would agree to that as well because you certainly have benefited our understanding of this complicated piece of legislation.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, June 29, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 10:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are continuing our study on Bill C-2. The bill, more commonly known as the federal accountability act, reflects a central portion of the new government's agenda and is a significant piece of legislation in the Parliament.

I know that this committee will give the bill the careful study that the bill deserves.

[*Translation*]

We have already heard from the President of the Treasury Board Secretariat, officials from various departments and two former renowned officials. During our future meetings, we

règlements et des mécanismes de contrôle centraux. Le sénateur Joyal a tout à fait raison. Le message était : on ne vous fait pas confiance; on recrute des vérificateurs pour surveiller tout ce que vous faites. L'ambiance a été telle que même les organismes centraux ont commencé à reculer par rapport à leurs règlements. Et il vous faut composer avec l'aversion pour le risque des ministères. Aucun ministère ne souhaite voir arriver à son ministre ce qui est arrivé à Jane Stewart. C'est le problème de toute cette ambiance de chasse aux sorcières qui existe dans cette ville depuis quelques années maintenant et qui a eu des conséquences très néfastes.

M. Baird et le premier ministre ont tous les deux dit qu'ils veulent revoir ces contrôles, en vue de les réduire d'environ 50 p. 100. L'intention est bonne.

Le président : C'est justement ce qu'on nous a dit hier soir.

M. Kroeger : S'ils parviennent à renverser la re-bureaucratization menée depuis cinq ou six ans et commencent à redonner confiance aux fonctionnaires en les autorisant à exercer de nouveau un pouvoir discrétionnaire, alors le gouvernement fonctionnera mieux et le public sera mieux servi, mais ce ne sera pas chose facile.

Le président : Messieurs, cette séance a été merveilleuse. L'expérience a été formidable. Vous nous avez fait bénéficier de votre expérience considérable et j'espère que vous accepterez de revenir nous voir si nous avons besoin de vous avant la fin de nos délibérations, car vous nous avez certainement aidés à mieux comprendre ce projet de loi complexe.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 29 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2,

Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui, à 10 h 5, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, nous poursuivons l'étude du projet de loi C-2. Le projet de loi, mieux connu sous le nom de Loi fédérale sur la responsabilité, représente un aspect central du programme du nouveau gouvernement et est une mesure législative importante du Parlement.

Je sais que notre comité va lui accorder l'attention qu'il mérite.

[*Français*]

Nous avons déjà entendu le président du Secrétariat du Conseil du trésor, des hauts fonctionnaires de différents ministères et deux anciens fonctionnaires de renommée. Dans nos réunions

will hear other witnesses before undertaking an in-depth review of this legislation and deciding whether we want to recommend changes to the Senate.

[English]

Today, I am pleased to welcome to the committee the Minister of Justice and Attorney General of Canada, the Honourable Vic Toews. As honourable senators know, this bill received careful study in the other place. There were 70-plus witnesses called, 70 clauses were amended, one new heading was added, a schedule was amended, the bill was debated for 61.6 hours and at report stage 24 other amendments were adopted. We are getting a piece of legislation that has been well versed.

Mr. Toews is a Member of Parliament for the riding of Provencher in Manitoba. He was first elected to the House of Commons in the year 2000. Prior to that, he served as provincial Minister of Labour and as Manitoba's Attorney General and Minister of Justice.

Mr. Toews is accompanied today by a number of officials and we extend a welcome to Chantal Proulx, Senior General Counsel, Criminal Law Section; Robert Frater, Senior General Counsel, Criminal Law Section; and Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services with Treasury Board Portfolio.

Thank you very much for being here today. After your presentation, we will invite honourable senators to pose certain questions to you. We will try to keep both the questions and the answers short so all honourable senators have an opportunity to pose questions to you.

Hon. Vic Toews, P.C., Q.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you, Mr. Chairman, and thank you honourable senators for your kind invitation to be here with you today.

I am pleased to speak today before this committee studying Bill C-2, the federal accountability act. As Attorney General of Canada, my officials and I have worked closely with our counterparts across government on the proposed act. This bill, we believe, will strengthen accountability and increase transparency and oversight in government operations and in so doing, the bill will help rebuild Canadians' confidence in the integrity of their public institutions.

Bill C-2 makes significant changes to the federal access to information regime. Since the Access to Information Act became law in 1983 much has changed in the federal government, in Canada and indeed around the world. Accordingly, there have been numerous calls for reform of the Access to Information Act.

Our government believes it must enhance the public trust and respect the public interest by encouraging the greatest degree of openness and transparency. At the same time, we must take legitimate concerns into account, such as personal privacy,

futures, nous entendrons d'autres témoins avant de passer à l'examen détaillé du projet de loi, qui nous permettra de décider si nous désirons y apporter des changements que nous recommanderons au Sénat.

[Traduction]

Aujourd'hui, je suis heureux d'accueillir le ministre de la Justice et procureur général du Canada, l'honorable Vic Toews. Comme les honorables sénateurs le savent, le projet de loi a fait l'objet d'un examen attentif de la part de l'autre endroit. Plus de 70 témoins ont été convoqués, 70 dispositions ont été amendées, une rubrique a été ajoutée et une annexe modifiée; les discussions sur le projet de loi ont duré 61,6 heures et, à l'étape du rapport, 24 autres amendements ont été adoptés. On nous renvoie un projet de loi bien étudié.

M. Toews est député fédéral de la circonscription de Provencher, au Manitoba. Il a été élu à la Chambre des communes pour la première fois en 2000. Auparavant, il a été ministre du Travail de la province et il a exercé les fonctions de procureur général et ministre de la Justice du Manitoba.

Nous souhaitons également la bienvenue aux fonctionnaires qui accompagnent aujourd'hui M. Toews, soit Chantal Proulx, avocate générale principale, Section du droit pénal, Robert Frater, avocat général principal, Section du droit pénal, et Joe Wild, avocat-conseil, Service juridique du portefeuille du Conseil du Trésor.

Merci beaucoup d'être venus nous rencontrer aujourd'hui. Après votre exposé, les sénateurs vont vous poser des questions. Je vous demanderais que les questions et les réponses soient brèves pour que tous les sénateurs aient la possibilité de s'adresser à vous.

L'honorable Vic Toews, C.P., c.r., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs les sénateurs, de m'avoir invité à venir vous rencontrer aujourd'hui.

Je suis heureux de pouvoir discuter avec vous du projet de loi C-2, la Loi fédérale sur la responsabilité. Mes collaborateurs et moi-même, en tant que procureur général du Canada, avons travaillé en étroite collaboration avec nos collègues gouvernementaux à propos du projet de loi. Nous croyons que cette mesure législative va accroître la reddition des comptes, la transparence et la supervision des activités gouvernementales de façon à rétablir la confiance des Canadiens à l'égard de leurs institutions publiques.

Le projet de loi C-2 apporte d'importantes modifications au régime fédéral d'accès à l'information. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information, en 1983, bien des choses ont changé au gouvernement fédéral, au Canada et dans le monde. En conséquence, beaucoup de voix se sont élevées pour réclamer la refonte de la Loi sur l'accès à l'information.

Notre gouvernement croit qu'il doit renforcer la confiance du public et respecter l'intérêt public en encourageant le degré le plus élevé d'ouverture et de transparence. En même temps, nous devons tenir compte de préoccupations légitimes comme le respect

commercial confidentiality, and the protection of national security and the government's relationship with international allies.

Before turning to the specific aspects of Bill C-2 that relate to access to information reform, I think it is important to set the context of the government's approach to overall reform to the Access to Information Act.

To move ahead with meaningful and balanced reform, the government has proceeded on two tracks. In addition to the reforms contained in the federal accountability act now before this committee, the government produced a discussion paper and a draft of what a bill would look like should the reforms suggested last year by the Information Commissioner be implemented. The discussion paper and draft bill were tabled with the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in April of this year. Last week, on June 19, I appeared before that committee to speak to the issue of access reform. I urged the committee to study the discussion paper that was tabled on April 11 and to consider not only the proposals tabled by the Information Commissioner but some of the approaches that I discussed in the discussion paper.

I also invited the committee to consider carefully the possible costs of reform and to hold complete and inclusive consultations with a broad range of stakeholders.

As I told the committee, the task to balance competing public interests is difficult as we proceed with access reform. It must be done carefully and thoroughly. That is why we proceeded with reform in a two-stage process — the reforms we were able to include in Bill C-2 and the reforms deferred in the discussion paper, for which we need the committee's input and involvement.

Let me now focus on what is in Bill C-2. The federal accountability act includes a number of reforms to the Access to Information Act. Before going through them, it is important to note that the access to information aspects of Bill C-2 that are now before you reflect the efforts of all parties represented in the House of Commons. I want to thank my colleagues from the other place for their thoughtful proposals in this area, many of which have found their way into the bill.

Bill C-2 will expand the coverage to access to information and the Privacy Act to include seven agents of Parliament — the Auditor General, the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, the Commissioner of Official Languages, the Chief Electoral Officer, the public sector integrity commissioner and the commissioner of lobbying. The bill also includes all parent Crown corporations and their wholly-owned subsidiaries, the Canadian Wheat Board and five foundations.

de la vie privée, la confidentialité des dossiers commerciaux, la protection de la sécurité nationale et les relations du gouvernement avec ses amis internationaux.

Avant de parler plus précisément des aspects du projet de loi C-2 qui ont trait à la réforme de l'accès à l'information, je pense qu'il faut expliquer dans quel contexte se situe la réforme envisagée par le gouvernement.

Pour que la réforme soit constructive et équilibrée, le gouvernement a agi sur deux fronts. Outre les mesures qui sont proposées dans la Loi fédérale sur la responsabilité dont votre comité est actuellement saisi, le gouvernement a produit un document de travail et ébauché un projet de loi en s'inspirant des réformes proposées l'an dernier par le commissaire à l'information. Le document de travail et le projet de loi ont été remis au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique en avril dernier. La semaine dernière, le 19 juin, j'ai comparu devant ce comité pour exprimer mon point de vue sur cette réforme. J'exhorte le comité à examiner le document de travail déposé le 11 avril et à se pencher non seulement sur les propositions présentées par le commissaire à l'information mais aussi sur certaines des solutions que j'ai exposées dans le document de travail.

J'invite également le comité à examiner avec soin les coûts éventuels de la réforme et à tenir de vastes consultations auprès d'un grand nombre d'intervenants.

Comme je vous l'ai dit, trouver un juste équilibre entre des intérêts publics divergents est difficile dans le cas de la réforme de l'accès à l'information. Il faut agir de façon minutieuse et consciencieuse. C'est pourquoi nous avons prévu une réforme en deux étapes — les mesures que nous avons pu inclure dans le projet de loi C-2 et celles reportées dans le document de discussion, pour lesquelles nous avons besoin de la contribution du comité.

Je vais maintenant examiner le projet de loi C-2. La loi fédérale sur la responsabilité apporte un certain nombre de modifications à la Loi sur l'accès à l'information. Je tiens d'abord à préciser que les mesures sur l'accès à l'information prévues dans le projet de loi C-2 dont vous êtes actuellement saisis sont le résultat du travail de tous les partis représentés à la Chambre des communes. Je veux remercier mes collègues de l'autre endroit de leurs propositions judicieuses à ce sujet, qui sont nombreuses à se retrouver dans le projet de loi.

Le projet de loi C-2 élargit le champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels pour les étendre à sept hauts fonctionnaires — le vérificateur général, le commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire aux langues officielles, le directeur général des élections, le commissaire à l'intégrité du secteur public et le commissaire au lobbying. Le projet de loi vise également toutes les sociétés d'État mères et leurs filiales à cent pour cent, la Commission canadienne du blé et cinq fondations.

In bringing these institutions under the Access to Information Act, the government has acted responsibly by ensuring that appropriate exemptions are also placed in the act to protect sensitive information — for example, the journalistic sources of the CBC and the identities of whistle-blowers and the falsely accused.

Some amendments proposed and adopted during the committee's consideration of Bill C-2 pave the way for what may come out of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. For example, a new regulatory authority is proposed under Bill C-2 that allows the Governor-in-Council to establish regulations setting out the criteria that determine whether institutions should be brought under the Access to Information Act and the Privacy Act.

As well, Bill C-2 requires ministers to publish a report on an annual basis on all expenses incurred by their offices that are paid out of public funds. Both these amendments touch on issues that are currently before the other committee.

In addition, Bill C-2 provides a duty for institutions to assist all requesters regardless of their identity, and clarifies the time limit for making a complaint under the Access to Information Act. The bill also increases the number of investigators the Information Commissioner may use for investigations concerning information related to defence or national security.

I intend to focus the balance of my remarks on the proposal to create a new director of public prosecutions. More specifically, I want to discuss the notion of prosecutorial independence, which lies at the heart of this initiative.

Perhaps the best way to begin is to quote one of the most famous aphorisms in legal history. It was written in 1924 by Lord Hewitt, then Lord Chief Justice of England and Wales. Its full version reads:

Justice should not only be done but should manifestly and undoubtedly be seen to be done.

As I mentioned, the justice issue now before this committee is prosecutorial independence. The notion is that prosecutions must be free of political partisan interference or pressure. The Supreme Court of Canada put it this way in a case called *Krieger v. Law Society of Alberta*:

It is a constitutional principle in this country that the Attorney General must act independently of partisan concerns when supervising prosecutorial decisions.

The idea behind this bill is to bring those two principles together, to ensure not only that prosecutorial decisions are untainted by partisan concerns, but to ensure that they are manifestly and undoubtedly seen to be untainted.

À la suite de cette mesure, le gouvernement s'est montré responsable en ajoutant les exceptions voulues dans la loi pour protéger les renseignements de nature délicate — comme les sources journalistiques de Radio-Canada et l'identité des dénonciateurs et des personnes faisant l'objet de fausses accusations.

Certains amendements proposés et adoptés durant l'étude du projet de loi C-2 par le comité pavent la voie à ce que pourra produire le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Ainsi, un nouveau pouvoir de réglementation est proposé dans le projet de loi C-2 pour permettre au gouverneur en conseil de prendre les règlements énonçant les critères qui déterminent si des institutions devraient être visées par la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

De même, le projet de loi C-2 oblige les ministres à publier, tous les ans, un rapport sur toutes les dépenses engagées par leur bureau et payées par les fonds publics. Ces deux amendements traitent de questions qui sont actuellement examinées par l'autre comité.

De plus, le projet de loi C-2 oblige les institutions à assister les demandeurs sans égard à leur identité, et il clarifie le délai de dépôt des plaintes devant le commissaire à l'information. Le projet de loi prévoit aussi augmenter le nombre d'enquêteurs auxquels le commissaire à l'information peut faire appel pour effectuer des enquêtes sur des informations liées à la défense ou à la sécurité nationale.

J'ai l'intention de consacrer le reste de mon exposé à la proposition visant à créer le poste de directeur des poursuites pénales. Plus particulièrement, je veux discuter de la notion de l'indépendance du ministère public, qui est à la base même de cette mesure.

Il convient peut-être de citer, pour commencer, un des plus célèbres aphorismes de l'histoire du droit. En effet, en 1924, lord Hewitt, qui était à l'époque juge en chef de l'Angleterre et du pays de Galles, a écrit :

Il est essentiel que non seulement justice soit rendue, mais que justice paraisse manifestement et indubitablement être rendue.

Comme je l'ai dit, la question que doit examiner le comité est celle de l'indépendance du ministère public. Il faut que les poursuites intentées soient exemptes de toute ingérence ou pression politique partisane. Dans l'arrêt *Krieger c. Law Society of Alberta*, la Cour suprême du Canada a fait la déclaration suivante:

Dans notre pays, un principe constitutionnel veut que le procureur général agisse indépendamment de toute considération partisane lorsqu'il supervise les décisions d'un procureur du ministère public.

Le projet de loi vise à réunir ces deux principes pour assurer non seulement que les décisions d'un procureur du ministère public sont à l'abri de préoccupations partisans, mais aussi qu'elles paraissent manifestement et indubitablement l'être.

We do not suggest that prosecutorial independence at the federal level has been violated. The men and women who constitute the Federal Prosecution Service have been faithful guardians of prosecutorial independence. We are not here to correct a problem that has already occurred; we are here to prevent problems from arising in the future. That course of action seems to be more prudent, and we are here to assure Canadians that the Federal Prosecution Service is independent.

Before I deal with the specifics of the bill, I want to say a few more words about this notion of professional independence and prosecutorial independence.

At present, decisions relating to federal prosecutions rest ultimately in the hands of the Attorney General of Canada. I remind the house that federal prosecutors currently prosecute drug offences and other federal offences. They also handle organized crime and regulatory cases, and they prosecute Criminal Code offences in the three territories. In all cases under federal jurisdiction, the Attorney General has the ultimate authority to make prosecutorial decisions — to decide whether a prosecution proceeds, whether the proceedings will be stayed and whether court decisions are appealed.

In reality, the vast majority of these decisions are made on behalf of the Attorney General by federal prosecutors. Comprehensive guidelines and policies have been put in place, especially in recent years, to ensure that prosecutors act in a principled fashion, not on the basis of partisan political pressure. In particular, I refer members to the *Federal Prosecution Service Deskbook*; for those efforts senior officials within the Federal Prosecution Service should be commended.

Among other things, prosecutors are not allowed, under a constitutional convention, to consider the political implications of a prosecutorial decision; nor does the Attorney General take instruction on these matters from anyone else, including cabinet colleagues.

A few moments ago, I mentioned the *Federal Prosecution Service Deskbook*. It includes its summary of the issue with these words:

The Attorney General must, for these purposes, be regarded as an independent officer, exercising responsibilities in a manner similar to that of a judge.

There is no suggestion from this quarter that this principle has been violated. Nevertheless, attorneys general are elected politicians. Attorneys general are members of political parties. In the Government of Canada, the Attorney General is appointed by and serves at the pleasure of the Prime Minister. Senators and members of Parliament know this fact but, more importantly, members of the public know this.

Nous n'insinuons pas que l'indépendance du ministère public fédéral a été compromise. Les hommes et les femmes du Service fédéral des poursuites ont préservé fidèlement cette indépendance. Nous ne sommes pas ici pour corriger des problèmes qui se sont déjà posés, mais pour prévenir ceux qui pourraient survenir à l'avenir. Cette stratégie semble être plus prudente, et nous voulons assurer à la population canadienne que le Service fédéral des poursuites est indépendant.

Avant d'examiner plus en détail le projet de loi, j'aimerais m'attarder encore un instant sur cette notion d'indépendance professionnelle et d'indépendance du ministère public.

Actuellement, les décisions concernant les poursuites fédérales relèvent en dernière analyse du procureur général du Canada. Je vous rappelle que les procureurs fédéraux intentent actuellement des poursuites à l'égard des infractions en matière de drogues et des autres infractions fédérales. Ils sont aussi responsables des causes liées au crime organisé et à la réglementation, et ils engagent des poursuites pour les infractions au Code criminel commises dans les trois territoires. Dans toutes les causes de compétence fédérale, c'est au procureur général qu'appartient le pouvoir ultime de décider si des poursuites seront intentées, si les poursuites seront suspendues et si les décisions des tribunaux seront portées en appel.

En réalité, la vaste majorité de ces décisions sont prises au nom du procureur général par les procureurs fédéraux. Des lignes directrices et des politiques exhaustives ont été établies, particulièrement depuis quelques années, pour que les procureurs agissent en fonction de principes et non en réponse à des pressions politiques partisans. À ce sujet, les membres du comité peuvent consulter le *Guide du Service fédéral des poursuites*, pour lequel il faut féliciter le travail accompli par les hauts fonctionnaires de ce service.

Entre autres, les procureurs ne peuvent pas, en vertu d'une convention constitutionnelle, tenir compte des répercussions politiques d'une décision prise par le ministère public; le procureur général ne peut pas non plus suivre les directives de quiconque à ce sujet, pas même celles de ses collègues du Cabinet.

Je viens de vous parler du *Guide du Service fédéral des poursuites*. Dans le résumé de la question, il y est indiqué :

À ces fins, le procureur général est un fonctionnaire indépendant exerçant des fonctions comme le ferait un juge.

Nous n'insinuons d'aucune façon que ce principe a été violé. Néanmoins, les procureurs généraux sont des politiciens élus. Ils sont membres de partis politiques. Au gouvernement du Canada, le procureur général est nommé par le premier ministre qui peut le relever de ses fonctions selon son bon plaisir. Les sénateurs et les députés le savent mais, ce qui est encore plus important, la population aussi.

As the saying goes, it is not good enough that justice is done, it must also be seen to be done. Those people within the system can testify to its integrity, but those outside the system might, from time to time, have their doubts, and that is why the government proposes this change.

I now turn to the specifics of the bill before your committee. Bill C-2 proposes the creation of a separate and independent office of the director of public prosecutions. Both the office and the person who heads it are commonly referred to as the DPP.

The DPP will conduct all prosecutions currently carried out by the Federal Prosecution Service. In addition, the DPP will be responsible for prosecutions under the Canada Elections Act, and the DPP will prosecute new fraud offences this government has proposed under the Financial Administration Act. Those offences cover fraudulent acts committed by employees of the federal government and Crown corporations involved in the collection, disbursement or management of public money against their employer.

The offences were created to ensure that the criminal mismanagement of taxpayers' money can be prosecuted by a federal prosecutor. The DPP will have the necessary independence to ensure that the initiation of proceedings are not subjected to any political interference.

Unlike the current Federal Prosecution Service, the office of the DPP will not be a part of the Department of Justice. Rather, the DPP will be an independent agency that reports to Parliament through the Attorney General of Canada.

The government proposes that the director be selected from among qualified candidates recommended by a selection committee. That committee will include, among others, a representative of the Federation of Law Societies of Canada, and one representative from each recognized political party in the House of Commons. Once a nominee has been selected, the Attorney General will refer the matter to a parliamentary committee for its approval. The candidate approved by the committee will then be appointed by the Governor-in-Council.

To ensure the appointee's independence, the DPP has a security of tenure — a seven-year non-renewable term of office and guaranteed salary and pension benefits. The DPP is removable from office at any time by the Governor-in-Council but only for cause and with the support of a resolution of the House of Commons. Most important, the director has the power to make binding and final decisions related to prosecutions unless the Attorney General instructs the DPP to do otherwise by means of a public written notice. The Attorney General retains the power to intervene in proceedings raising important issues of general interest. The bill also permits the Attorney General to take over a prosecution, but only where the Attorney General gives the DPP a notice of intent to do so. The notice must be published in the *Canada Gazette*. We have retained this discretion, which we anticipate will be used sparingly because the Attorney General is ultimately accountable to Parliament for the actions of

Comme on dit, il faut non seulement que justice soit rendue, mais il faut aussi qu'il y ait apparence de justice. Ceux qui travaillent dans le système peuvent témoigner de son intégrité, mais les gens de l'extérieur pourraient, à l'occasion, douter du système, et c'est pourquoi le gouvernement propose ce changement.

Pour en venir plus précisément au projet de loi C-2, il propose la création du Bureau du directeur des poursuites pénales ou DPP, qui est distinct et indépendant.

Le DPP va tenter toutes les poursuites dont s'occupe le Service fédéral des poursuites. De plus, le DPP sera responsable des poursuites visées par la Loi électorale du Canada et il aura le pouvoir d'intenter des poursuites à l'égard des nouvelles infractions de fraude proposées par le gouvernement en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques. Ces infractions désignent les actes frauduleux commis par des employés de l'administration publique fédérale et des sociétés d'État chargées de la perception, du paiement ou de la gestion des fonds publics au nom de leur employeur.

Ces infractions ont été prévues pour que la mauvaise gestion criminelle de l'argent des contribuables puisse faire l'objet de poursuites par un procureur fédéral. Le DPP jouira de l'indépendance nécessaire pour que ces poursuites puissent être engagées sans faire l'objet d'aucune ingérence politique.

Contrairement au Service fédéral des poursuites, le Bureau du DPP ne fera pas partie du ministère de la Justice. Ce sera plutôt un organisme indépendant qui relèvera du Parlement par l'entremise du procureur général du Canada.

Le gouvernement propose que le directeur soit choisi parmi une liste de candidats qualifiés recommandés par un comité de sélection. Ce comité sera entre autres composé d'un représentant de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada et d'un représentant de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes. Une fois que le procureur général aura fait son choix parmi les candidats recommandés, il le soumettra à l'approbation d'un comité parlementaire. Le candidat retenu par le comité sera ensuite nommé par le gouverneur en conseil.

Pour assurer son indépendance, le DPP est nommé à titre inamovible pour un mandat de sept ans non renouvelable, avec une rémunération et des prestations de retraite garanties. Sa nomination peut toujours faire l'objet d'une révocation motivée par le gouverneur en conseil si elle est appuyée par une résolution de la Chambre des communes. Surtout, le directeur a le pouvoir de prendre la décision finale et exécutoire d'intenter des poursuites ou non, sauf si le procureur général lui ordonne d'agir autrement par écrit dans un avis public. Le procureur général se réserve le pouvoir d'intervenir si les poursuites soulèvent d'importantes questions d'intérêt général. Par ailleurs, le procureur général peut prendre en charge une poursuite s'il avise le directeur par écrit de son intention et cet avis doit être publié dans la *Gazette du Canada*. Le procureur général conserve ce pouvoir, qu'il ne devrait exercer que rarement, parce qu'il est responsable en dernier ressort devant le Parlement des actes du

the DPP. Therefore, some residual capacity must exist to ensure that decisions are taken in the public interest. This feature has been included in other DPP schemes and, as I said, history has shown that the power is seldom exercised.

Mr. Chairman, the government believes that the provisions of this bill strike an appropriate balance between independence and accountability in federal prosecutions. It ensures independence from unwanted control, direction and influence. At the same time, it ensures a substantial measure of accountability for the exercise of prosecutorial discretion.

That brings my formal comments to an end. I would be pleased to answer any questions.

The Chairman: Minister, thank you for that opening series of remarks. We are lucky to have you here today because you have had experience provincially as the Minister of Justice and now you are the federal Minister of Justice so, constitutionally, you know about prosecuting in both provincial and federal arenas. Last evening in this committee, we had two distinguished presenters: Mr. Arthur Kroeger, a former Deputy Minister, and Mr. David Zussman, a Professor of Public Sector Management. When asked questions about the office of the director of public prosecutions they scratched their heads and said that they have some doubt about it and wonder why it is truly necessary and what evil it is designed to cure. Mr. Toews, you said that nothing has occurred in the past that would indicate there has been any kind of problem but, why would you choose this area as the place to bring in a brand new mechanism? What do you think might happen in the future that prompts you to include it in this important piece of proposed legislation?

Mr. Toews: Often, Mr. Chairman, legislation not only deals with the nuts and bolts of a prosecution, for example, but also sends out a clear statement of values or of a principle that must be protected. One example I often go back to is the issue of hate crimes in this country. People have argued from time to time that hate crime laws are redundant because such crimes are covered by other laws. Generally speaking, that is correct. Yet, in respect of the hate crimes legislation, Parliament wants a clear principle — a clear statement of values — set out in legislation. I see this as a similar kind of statement in that we want to make absolutely sure that there never is any improper partisan interference. Not only do we want to say that in the general policy books established in the department but also we want to say it in legislation so that prosecutors know that the word of Parliament stands behind them when they exercise these important decisions.

During the 30 years since I was called to the bar, I have heard only once of a minister interfering in a prosecution. It occurred in Manitoba by a minister of labour many years ago. There was outrage when it happened. I believe that the minister did it with best intentions as he wondered why the particular prosecution had been undertaken. Yet, there was a media outcry and the like. I do not suggest that it happens on a regular basis. In fact, I know of only the one incident but a fundamental principle of our

DPP. Par conséquent, il faut maintenir ce pouvoir pour veiller à ce que les décisions soient prises dans l'intérêt public. Il a été prévu dans l'organisation du Bureau du DPP et, comme je l'ai dit, il ne devrait pas être exercé bien souvent.

Monsieur le président, le gouvernement estime que les dispositions de ce projet de loi établissent un bon équilibre entre l'indépendance et la reddition des comptes dans le cas des poursuites du gouvernement fédéral. Elles garantissent l'indépendance face à l'ingérence et l'influence indues. En même temps, elles garantissent suffisamment la responsabilité du ministère public à l'égard des poursuites intentées.

Voilà qui met fin à mon exposé. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

Le président : Monsieur le ministre, merci de vos remarques. Nous sommes chanceux de vous recevoir aujourd'hui parce que vous avez été ministre de la Justice dans une province avant de l'être au sein du gouvernement fédéral, de sorte que vous connaissez les poursuites autant sur la scène provinciale que sur la scène fédérale. Hier soir, notre comité a accueilli deux éminents témoins, M. Arthur Kroeger, un ancien sous-ministre, et M. David Zussman, professeur de gestion dans le secteur public. Quand on leur a posé des questions sur le Bureau du directeur des poursuites pénales, ils se sont montrés perplexes et ont exprimé des réserves à son sujet, se demandant pourquoi il était vraiment nécessaire et quels problèmes il devait résoudre. Monsieur Toews, vous avez déclaré qu'il ne s'était encore rien produit indiquant qu'il y avait un problème, alors pourquoi instaurer un tout nouveau mécanisme à ce sujet? Qu'est-ce qui pourrait se produire qui vous incite à créer ce bureau dans cet important projet de loi?

M. Toews : Monsieur le président, il arrive souvent que les lois ne traitent pas seulement des aspects pratiques des poursuites, par exemple, mais qu'elles énoncent clairement des valeurs ou des principes qui doivent être sauvegardés. Je donne souvent l'exemple des crimes haineux dans notre pays. Certains ont soutenu que les lois sur les crimes haineux étaient superflues parce que ces crimes sont visés par d'autres lois. En général, c'est vrai. Pourtant, le Parlement veut énoncer clairement un principe, des valeurs, dans la loi à propos de ces crimes. C'est un peu la même chose dans le cas qui nous occupe parce que nous voulons être absolument sûrs qu'il n'y aura jamais d'ingérence partisane indue. On veut non seulement que cela figure dans les manuels de politiques des ministères mais aussi dans la loi pour que les procureurs sachent qu'ils ont l'appui du Parlement quand ils prennent ces décisions importantes.

Il y a 30 ans que je suis avocat et, depuis, je n'ai entendu parler qu'une seule fois d'un ministre qui s'est ingéré dans une poursuite. Il s'agissait d'un ministre du Travail du Manitoba et c'est arrivé il y a des années. On a crié au scandale quand cela s'est produit. Je crois que le ministre a agi dans les meilleures intentions étant donné qu'il se demandait pourquoi cette poursuite avait été intentée. Pourtant, il y eu une vague de protestations dans les médias. Je ne dis pas que cela arrive régulièrement. En fait, je ne

democracy needs to be clear in a statute: that prosecutions are conducted in independent fashion and there is statutory protection for those exercising that discretion.

The Chairman: Minister, thank you. As you know, I am from the province of Nova Scotia where we have an independent prosecutor system. The independent prosecutor annually presents a report to the House of Assembly, not to the minister. In Bill C-2, the report goes to the minister first before it can be tabled. Do you see that as potentially compromising?

Mr. Toews: I do not think so. A necessary point is still that the report has to go to the minister because the minister ultimately is accountable for the DPP. The request is not unreasonable that the report go through the Attorney General. With other officers who do not report directly through a minister, I can see why you would not want to have that ministerial step. However, in this particular case I do not think it compromises the integrity but rather it ensures that the minister knows what is going on in the department for which the minister is ultimately responsible.

Senator Baker: In welcoming the guests, Mr. Chairman, I must say that we respect their expertise on Bill C-2, in particular that of Minister Toews, not as a minister of justice of a province but as a former Crown prosecutor of some success. I could not find a case that he has ever tried and lost; and that is remarkable. Just as remarkable is the record of the person to his right who has prosecuted many cases under federal jurisdiction and, I believe, has lost only one case. On that expertise, we call on the minister to answer a basic question, which could well be on the minds of many people.

The minister talked about prosecutorial independence and quoted Lord Hewitt. In recommending a DPP under federal statute with the powers of the DPP as outlined in Bill C-2 and as explained by the minister on occasion, words such “the director initiates and conducts prosecutions on behalf of the Crown except where the Attorney General has assumed conduct of the prosecution.” The words “initiates prosecutions” runs contrary to established principles of law in Canada as outlined by the Supreme Court of Canada in many cases. I refer to the Nova Scotia case of *R. v. Regan* in which the Supreme Court of Canada stated that the separation of the Crown from police functions is a well-established principle of our criminal justice system and one which must be safeguarded.

The Court of Appeal talked about a demarcation line — a protection in our system. The phrase, “initiates prosecutions,” was condemned roundly by the trial judge, by the Court of Appeal and by the Supreme Court of Canada. The phrase has been visited in the Marshall inquiry, in the Martin report and, recently, in the Lamer inquiry on three wrongful convictions of first-degree murder in Newfoundland. Each concluded that there

suis au courant que de cet incident, mais un principe fondamental de notre démocratie doit être énoncé clairement dans la loi, à savoir que les poursuites sont engagées de façon indépendante et que la loi protège ceux qui les intentent.

Le président : Monsieur le ministre, merci. Comme vous le savez, je viens de la Nouvelle-Écosse où il y a un bureau indépendant semblable. Chaque année, le procureur indépendant présente un rapport à l'Assemblée législative et non au ministre. Dans le projet de loi C-2, le rapport est soumis d'abord au ministre avant d'être déposé. Estimez-vous que cela pourrait amoindrir l'indépendance du bureau?

M. Toews : Je ne le pense pas. Il reste encore nécessaire que le rapport soit transmis au ministre parce que c'est lui, en fin de compte, qui est responsable du Bureau du DPP. Il n'est pas déraisonnable que le rapport passe par le procureur général. Je peux comprendre pourquoi on ne veut pas que d'autres hauts fonctionnaires aient à rendre compte directement de leurs activités à un ministre. Cependant, dans ce cas particulier, je ne crois pas que cela compromette l'intégrité de la fonction, parce qu'on s'assure que le ministre sait ce qui se passe dans le service dont il est finalement responsable.

Le sénateur Baker : Monsieur le président, je tiens à dire aux témoins que nous accueillons que nous respectons leur expertise à propos du projet de loi C-2, particulièrement celle du ministre Toews, non pas parce qu'il a été ministre de la Justice d'une province, mais parce qu'il a connu un certain succès comme ancien procureur de la Couronne. Autant que je sache, il n'a perdu aucune des causes qu'il a défendues, et c'est remarquable. Le bilan de sa voisine de droite est tout aussi remarquable, étant donné qu'elle a engagé de nombreuses poursuites pour le ministère public et n'en a perdu qu'une seule. Cela dit, nous demandons au ministre de répondre à une question fondamentale, que bien des gens se posent.

Le ministre a parlé de l'indépendance du ministère public et il a cité lord Hewitt. Comme l'a expliqué le ministre, le projet de loi C-2 recommande la création du poste de directeur des poursuites pénales et lui confère, entre autres, l'attribution suivante, celle « d'engager et mener les poursuites pour le compte de l'État, sauf celles qui sont prises en charge par le procureur général ». Or, il est contraire au principe de droit établi au Canada par la Cour suprême du Canada, dans bien des causes, d'engager les poursuites. Je vous renvoie à l'arrêt de la Nouvelle-Écosse *R. c. Reagan* dans lequel la Cour suprême du Canada a déclaré que la séparation entre les fonctions de la police et celles du ministère public constitue un principe bien établi dans notre système de justice pénale, et que ce principe doit être protégé.

La Cour d'appel a parlé d'une ligne de démarcation, pour protéger notre système. Les mots « engager des poursuites » ont été condamnés sévèrement par le juge de première instance, la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada. L'engagement des poursuites a été examiné dans le procès Marshall, dans le rapport Martin et, plus récemment, dans le procès Lamer, dans le cas de trois condamnations injustifiées de meurtre au premier degré à

should be a separation to meet the requirements of Canadian law and the basis of our Charter as explained under section 7 of fundamental justice.

In describing this new function, which appears to have been taken from the U.S. standard, I ask the minister about having a DPP determined in open Parliamentary forum and the Parliament of Canada under this bill has the final say. I do not know whether the minister agrees with that.

Mr. Toews: I think it is a good issue. I want to take issue with the fact that I have never lost a case.

Senator Baker: It is an unreported case, minister.

Mr. Toews: I must have had friends involved in the reports, because I have lost many cases. We all learn through our losses as well as our victories. I have no doubt that in the case of my colleague, Ms. Proulx, she has probably lost only one. I can assure you that I have lost many more than one.

The point you raise, though, is a good one. I do not think the drafters here in any way suggest that we now bring forward some kind of Crown charge approval system. This system does exist in some provinces in this country, and I have concerns about that. British Columbia, for one, has the charge approval system, where the police bring all charges to the Crown to approve before they are laid.

I do not know the history, but frankly, it is not illegal or improper, but it certainly runs counter to our general practice, that is, the police lay the charge or initiate the charge. Then the case comes to the prosecutors, who can stay the charge or instruct that additional charges be laid: in that sense the prosecutors initiate charges.

Generally speaking, you are absolutely right; the difference between the police role and the Crown role is clear in this country. I note, however, the exception of the charge approval.

We are not asking for an American-like power that has a policing or an investigative power on behalf of the DPP. I think the word was chosen, but certainly not in a sense that runs counter to those principles that you have identified, and principles that I agree with, that we keep the police function and the prosecutorial function separate from the state.

Senator Baker: The powers of the DPP are outlined in the legislation. Let me read for you one section:

The Director initiates and conducts prosecutions on behalf of the Crown with respect to any offences under the Canada Elections Act...

What is your interpretation of the word "initiates" in that particular case, sir?

Terre-Neuve. Dans chaque cas, on a conclu qu'il devait y avoir une séparation entre les fonctions conformément aux exigences du droit canadien et à l'article 7 de la Charte des droits et libertés sur la justice fondamentale.

À propos de cette nouvelle fonction, qui semble être inspirée du modèle américain, je demande au ministre ce qu'il pense d'un DPP, établi en vertu du projet de loi par le Parlement du Canada dans un débat ouvert, qui a le dernier mot. Je ne sais pas si le ministre est d'accord avec moi là-dessus.

M. Toews : Je trouve votre question intéressante. Je vais vous corriger sur le fait que je n'ai perdu aucune cause.

Le sénateur Baker : Il doit s'agir d'un jugement non publié, monsieur le ministre.

M. Toews : Des amis à moi ont dû s'occuper des recueils de jurisprudence parce que j'ai perdu beaucoup de causes. Nous apprenons tous de nos défaites comme de nos victoires. Pour ce qui est de ma collègue, Mme Proulx, je n'ai pas de mal à croire qu'elle n'a perdu qu'une cause. Pour ma part, je vous assure que j'en ai perdu beaucoup.

La question que vous soulevez est cependant pertinente. Je ne crois pas que ceux qui ont rédigé le projet de loi veulent établir une sorte de régime d'approbation des mises en accusation par la Couronne, comme il en existe un dans certaines provinces du pays, ce qui d'ailleurs me préoccupe. Ce régime existe en Colombie-Britannique, où les forces policières portent des accusations seulement après les avoir soumises à l'approbation de la Couronne.

Je n'en connais pas l'historique, mais ce régime n'est ni illégal ni incorrect; par ailleurs, il est sûrement contraire à notre pratique générale, selon laquelle ce sont les forces policières qui portent les accusations. L'affaire est ensuite soumise aux procureurs, qui peuvent suspendre les accusations ou ordonner que d'autres accusations soient portées et, dans ce sens, ce sont les procureurs qui enclenchent les accusations.

En général, vous avez tout à fait raison; la démarcation entre les fonctions des policiers et celles de la Couronne est claire dans notre pays. Je constate toutefois une exception dans le cas de l'approbation des mises en accusation.

Nous ne demandons pas que la DPP ait un pouvoir de surveillance et d'enquête comme aux États-Unis. Je crois que le mot a été choisi, mais sûrement pas pour contrevenir aux principes dont vous avez parlé et que j'approuve concernant la séparation entre les fonctions de la police et celles du ministère public.

Le sénateur Baker : Les attributions du DPP sont définies dans le projet de loi. On dit, entre autres :

Le directeur engage et mène, pour le compte de l'État, les poursuites relatives à toute infraction à la Loi électorale du Canada[...]

Comment interprétez-vous le mot « engage » dans ce cas précis, monsieur?

Mr. Toews: I do not think that in any way detracts from what I have said. We are not stating that the DPP actually investigates or polices. Those things would still be done in the manner in which they are done today, by the Elections Canada officials, who make the decision, lay the charge, and then refer the file to the DPP for prosecutions. At that point, the prosecution is initiated.

Technically, I think the point you make is whether prosecution is not initiated at the laying of the charge, perhaps. Some might say it is initiated much earlier than that. I understand your concern. I want to reassure you that we are not giving the DPP powers in respect of initiating charges that the DPP does not already have.

Senator Baker: Mr. Minister, I wonder if you can comment specifically on whether the DPP would, as this legislation says, carry out prosecutions: It says “initiate” as well, in every case — initiate and carry out prosecutions that come under federal jurisdiction, federal act or federal law. I presume the Controlled Drugs and Substances Act would be a particular case there.

Mr. Toews: Yes.

Senator Baker: Ms. Proulx is a recognized expert and is quoted often in our courts as far as definitions of words are concerned under the Controlled Drugs and Substances Act. She has written extensively on this matter, according to these judgments.

I am wondering how Ms. Proulx would see matters change, as far as this legislation is concerned, in the normal prosecution of someone who has violated the Controlled Drugs and Substances Act and in the preparation of warrants pertaining to private conversations as they relate to agents of the DPP.

Chantal Proulx, Senior General Counsel, Criminal Law Section, Department of Justice Canada: So I am clear, honourable senator, by “agents of the DPP,” are you referring to staff prosecutors?

Senator Baker: Yes: For every single warrant that is obtained to listen to private conversations, in the presence of the police, there must be an agent of the Solicitor General. I presume, after this bill, there will have to be an agent with a piece of paper that says, “I am appointed by the minister to represent the minister in the application of this warrant.” In that sense, I am asking about the agent. What will be the difference after the passage of this bill from what is presently the case? Is there anything that will be different?

Ms. Proulx: Honourable senator, I do not expect that existing practices would change. In this respect, I refer you to subclause 9(3) of the bill, which specifies the deputy director or any person referred to in subclause 7(3). Subclause 7(3) refers to staff prosecutors or legal agents, that they may be designated as an agent of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness under section 185 of the Criminal Code. That section is the section under which applications for wiretaps are made.

Subclause 9(3), in effect, permits prosecutors, who are now designated as wiretap agents, to be similarly designated following the adoption of the bill.

M. Toews : Je ne crois pas que cela contredit ce que je viens de dire. Nous ne disons pas que le DPP fait des enquêtes ou de la surveillance. Ces activités continueraient d’être menées, comme aujourd’hui, par les représentants d’Élections Canada, qui prennent les décisions, portent les accusations et renvoient ensuite le dossier au DPP qui va engager les poursuites.

Vous vous demandez peut-être si les poursuites sont engagées au moment où les accusations sont portées. Certains diraient qu’elles le sont beaucoup plus tôt. Je comprends votre inquiétude. Je veux vous rassurer en vous disant que nous n’accordons au DPP aucun pouvoir qu’il n’a pas déjà pour ce qui est des mises en accusation.

Le sénateur Baker : Monsieur le ministre, je me demande si vous pourriez nous dire précisément si le DPP mènerait des poursuites. On dit, dans chaque cas, qu’il va « engager » des poursuites à l’égard d’infractions qui relèvent de la compétence fédérale ou qui sont prévues par une loi fédérale. J’imagine que la Loi réglementant certaines drogues et autres substances serait alors visée.

M. Toews : Oui.

Le sénateur Baker : Mme Proulx est une spécialiste réputée et les tribunaux citent souvent ses écrits concernant les définitions de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Elle a beaucoup publié sur le sujet, d’après ces jugements.

Je me demande quels changements le projet de loi apporterait, selon elle, pour ce qui est des mises en accusation de personnes ayant violé la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la production de mandats permettant l’écoute de conversations privées par des agents du Bureau du DPP.

Chantal Proulx, avocate générale principale, Section du droit pénal, ministère de la Justice Canada : Sénateur, quand vous parlez des agents du Bureau du DPP, désignez-vous les procureurs à l’emploi du bureau?

Le sénateur Baker : Oui. Chaque fois que la police obtient un mandat pour écouter des conversations privées, un agent du Solliciteur général doit être présent. J’imagine que, selon le projet de loi, un agent devra produire un document indiquant qu’il a été nommé pour représenter le ministre dans l’exécution du mandat. Dans ce sens, je m’interroge à son sujet. Quels sont les changements que l’adoption du projet de loi va entraîner? Y aura-t-il des différences par rapport à ce qui se fait maintenant?

Mme Proulx : Monsieur le sénateur, je ne m’attends pas à ce que les pratiques actuelles changent. À ce sujet, je vous renvoie au paragraphe 9(3) du projet de loi qui stipule que les adjoints du directeur ainsi que toute personne visée au paragraphe 7(3), c’est-à-dire les procureurs ou les avocats, peuvent être des mandataires désignés du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile aux termes de l’article 185 du Code criminel. C’est la disposition qui traite de l’écoute électronique.

Le paragraphe 9(3) prévoit que les procureurs peuvent être désignés mandataires dans ce cas de la même façon après l’adoption du projet de loi.

Senator Baker: Nothing different happens after the passage of this bill than what happens presently as far as prosecutions under federal acts are concerned?

Ms. Proulx: Nothing different happens in the sense that existing practices and best practices are expected to continue, yes.

The jurisdiction of the DPP is broader than the present jurisdiction of the Federal Prosecution Service insofar as it includes Elections Act prosecutions and prosecutions for the new fraud offences.

Senator Baker: Will you be able to take part in initiating a charge? Will you be able to take part more so than you do now? Now, as the minister has pointed out, the situation differs from province to province in that Crown prosecutors could be asked their opinion by the police on certain aspects of an indictment. Will this bill give the DPP prosecutor, in this case, more powers than the prosecutor presently has, that is, in the sense that they can become a part of the initiation of charges?

Ms. Proulx: Investigative agencies and police forces operate independently of prosecutors, and that will continue.

In an increasing number of investigations, and certainly in all large-scale investigations, prosecutors are consulted, at early stages of the investigations and throughout the investigations, by the police, who ask their opinions on various things related to, as you have pointed out, interceptions of private communications, disclosure issues, and the manner and timing of the laying of charges.

In many areas across Canada, Federal Prosecution Service prosecutors are part of integrated teams, in particular, relating to proceeds of crime. All those practices are expected to continue. The prosecutors are not, by the DPP bill, given authority to direct the police or to approve the laying of charges in any fashion different than what is the practice today.

Senator Baker: I can understand the hesitation of the witness not to address this case specifically. Perhaps she would prefer to leave the interpretation of the word "initiate" to the courts when the cases arise.

Ms. Proulx: Honourable senator, the crown does initiate cases in which consent is required prior to the laying of charges. In most cases, consent of the Attorney General is not required prior to laying charges and charges are laid by the police. The brief is referred to a prosecutor, who must then assess whether the case goes forward on the basis of criteria contained in the prosecution deskbook. These criteria are applied on an ongoing basis; that is to say, whether there is a reasonable prospect of conviction and whether it is in the public interest. That will continue.

Senator Baker: In other words, you cannot answer the question of whether anything will change.

Ms. Proulx: It is not expected that anything will change.

Le sénateur Baker : Il n'y aura aucune différence après l'adoption du projet de loi par rapport à ce qui se fait maintenant pour ce qui est des mises en accusations relativement aux lois fédérales?

Mme Proulx : Il n'y aura aucune différence, dans le sens où les pratiques actuelles et les meilleures pratiques doivent continuer, oui.

La compétence du Bureau du DPP est plus large que celle du Service fédéral des poursuites, parce qu'elle comprend la Loi électorale ainsi que les nouvelles infractions de fraude.

Le sénateur Baker : Pourrez-vous porter des accusations? Aurez-vous un rôle plus grand que maintenant? Actuellement, comme le ministre l'a fait remarquer, la situation varie d'une province à l'autre, étant donné que les policiers peuvent demander l'avis des procureurs de la Couronne à propos de certains aspects des mises en accusation. Le projet de loi va-t-il accorder aux procureurs du Bureau du DPP plus de pouvoirs que les procureurs en ont actuellement pour ce qui est des mises en accusation?

Mme Proulx : Les services d'enquête et les forces policières agissent indépendamment des procureurs, et cela va continuer.

De plus en plus, et surtout pour les enquêtes d'envergure, les procureurs sont consultés dès le début par la police qui veut avoir leur avis sur différents aspects liés, comme vous l'avez dit, à l'écoute des conversations privées, à la divulgation ainsi qu'au moment et à la façon de porter les accusations.

À bien des endroits au Canada, les procureurs du Service fédéral des poursuites font partie d'équipes, particulièrement dans le cas des produits de la criminalité. Toutes les pratiques en vigueur doivent être maintenues. Le projet de loi n'accorde pas aux procureurs le pouvoir de donner des instructions aux forces policières ou d'approuver les mises en accusation d'une façon qui est différente de celle d'aujourd'hui.

Le sénateur Baker : Je comprends que le témoin hésite à examiner cette question de façon précise. Elle préfère peut-être laisser aux tribunaux le soin d'interpréter le mot « engager » le cas échéant.

Mme Proulx : Monsieur le sénateur, la Couronne engage déjà des poursuites dont la mise en accusation nécessite un consentement au préalable. La plupart du temps, le consentement du procureur général n'est pas nécessaire et les accusations sont portées par la police. Le mandat est envoyé à un procureur qui doit évaluer si les poursuites seront engagées en fonction des critères énoncés dans le guide du Service fédéral des poursuites. Ces critères sont toujours appliqués, et il s'agit de la probabilité raisonnable de condamnation et de l'intérêt public. Ces principes demeurent.

Le sénateur Baker : Autrement dit, vous ne pouvez pas me dire s'il y aura des changements.

Mme Proulx : Il ne devrait pas y en avoir.

Senator Baker: It is not expected.

Ms. Proulx: Nothing will change.

Senator Cools: It is hoped.

Senator Andreychuk: Thank you, minister, for coming. I know how difficult it is to find flights to and from Manitoba these days. I appreciate that this is a priority for you.

I want to go back to Ms. Proulx. You say you do not anticipate any changes to the prosecutions. One thing the court can assess is intent. I do not know whether you or the minister will answer. Your intent was not to change the relationship between the prosecutors and the police.

Ms. Proulx: That is correct.

Senator Andreychuk: You have stated that.

Ms. Proulx: That is correct. That is not our intention.

Senator Andreychuk: I want to ask the minister a few broad questions.

With all legislation that comes forward, the Canadian Charter of Rights and Freedoms is extremely important. A process is in place that before legislation can go forward at cabinet level a certificate is filed indicating that it complies with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is your responsibility to ensure that legislation complies with, and meets the expectations of, the Charter.

The certificate, I understand, was filed. Are you satisfied that Bill C-2, to the extent that any Minister of Justice can assess, meets the standards of the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

Did your government, in taking office, change the policy that was in place?

Mr. Toews: Perhaps, to answer the second question, I am not aware of any change in policy. I would have been directly involved in any change to that policy in the interpretation of section 4.1 of the Department of Justice Act, which requires me to examine government bills to determine whether any of their provisions are inconsistent with the Charter of Rights and Freedoms.

In this particular case, obviously we filed the certificate. There is no report indicating that I have any concern.

One always must bear in mind the role of the Minister of Justice. We need to remember that our opinion on these matters is not conclusive, nor should we stand in the way of legitimate policy initiatives of government: that governments must bring forward legislation that appears to be constitutional and that legislation, to the best of our knowledge, is constitutional.

We should not shy away from controversial issues simply because somebody will raise a constitutional argument. I have not yet met a lawyer who is not prepared to raise a constitutional

Le sénateur Baker : Il ne devrait pas y en avoir.

Mme Proulx : Rien ne va changer.

Le sénateur Cools : C'est à espérer.

Le sénateur Andreychuk : Merci, monsieur le ministre, d'être venu nous rencontrer. Je sais combien il est difficile d'avoir un billet d'avion en provenance et à destination du Manitoba ces jours-ci. Je comprends que c'est une priorité pour vous.

Je veux retourner à Mme Proulx. Vous dites ne prévoir aucun changement pour ce qui est des poursuites. Ce que le tribunal peut faire, c'est évaluer l'intention. Je ne sais pas si c'est vous ou le ministre qui allez répondre. Vous n'aviez pas l'intention de modifier le lien existant entre les procureurs et les forces policières.

Mme Proulx : C'est exact.

Le sénateur Andreychuk : Vous l'avez dit.

Mme Proulx : Oui. Ce n'est pas notre intention.

Le sénateur Andreychuk : Je veux poser quelques questions de nature générale au ministre.

La Charte canadienne des droits et libertés est extrêmement importante pour tous les projets de loi proposés. Avant d'être présentées au Cabinet, les mesures législatives doivent être accompagnées d'un certificat attestant qu'elles sont conformes à la Charte. C'est à vous qu'il incombe de confirmer que le projet de loi respecte la Charte et répond à ses attentes.

Je comprends que le certificat a été présenté. Êtes-vous convaincu que le projet de loi, dans la mesure où vous pouvez l'évaluer, répond aux normes de la Charte canadienne des droits et libertés?

En prenant le pouvoir, est-ce que votre gouvernement a changé la politique en vigueur?

M. Toews : Pour répondre à votre deuxième question, il n'y a eu, autant que je sache, aucun changement de politique. Je serais directement intervenu si on avait changé la politique liée à l'interprétation de l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice qui m'oblige à examiner les projets de loi émanant du gouvernement en vue de vérifier s'ils sont compatibles avec les fins et dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés.

Évidemment, dans le cas qui nous occupe, nous avons déposé le certificat. Rien n'indique que j'ai des craintes.

Il faut toujours tenir compte du rôle du ministre de la Justice. Mon opinion sur ces questions n'est pas définitive, et je ne dois pas non plus m'opposer à des mesures légitimes que le gouvernement veut prendre en matière de politique; les gouvernements doivent proposer des mesures législatives qui semblent être constitutionnelles et, autant que je sache, ce projet de loi est constitutionnel.

Nous ne devons pas éviter les questions controversées sous prétexte que quelqu'un va soulever des arguments d'ordre constitutionnel. Je n'ai pas encore rencontré un avocat qui n'est

argument on every aspect of every bill we brought forward. The standard should not be that there might be a constitutional challenge. Constitutional challenges will always be brought forward.

We look at the issue of constitutionality. We also look at the issue of what policy we are advancing. Then we say to the various departments involved and the government lawyers involved, please marshal the evidence necessary to defend this particular policy initiative. I am confident in this area that there is sufficient evidence to protect the initiatives we are taking, on a constitutional basis.

Senator Andreychuk: Let us follow up on that. That was certainly one of the expectations of the assessment the minister would make in filing a certificate.

I have been sitting on this committee for many years. Whatever government is in power has the right, on behalf of citizens, to introduce the policy directions and changes that they deem appropriate. We, in this committee, are mindful of that. We often look at a bill and find that its flaws, even with regard to the Charter, come in the drafting stage.

This is what the government intended, but we find that the bill itself does not do what the minister intended. The disparity there sometimes is in the assessment of the Charter, not that it be ironclad, et cetera, but that what is intended is in fact delivered in the bill and that it meets the Charter challenge to the extent it can. That is what I thought the certificate was. There seemed to be a disconnect with the actual wording sometimes and the Charter.

Mr. Toews: In this case, I am not concerned that there is a disconnect between the intentions of the government and the wording of the bill.

Senator Andreychuk: I want to go back to the DPP, perhaps less from a legal point of view than from a practical and political one. The critics were quick to jump on this as being American-style.

The briefings we have received indicated that the Law Reform Commission in 1990, a long time before the debate we are having now, actually recommended that an independent post be created. In part, their reasons, as I recall, were for the evolution of a system to meet modern times, that there was ever more scrutiny, ever more understanding by the public, of the prosecution process. There was the ability, perhaps, to have political difficulties.

England and Australia have initiatives. Australia's initiative has been in place for some time.

In drafting the position of director of public prosecutions, who were you more mindful of? The English or Australia example, the provincial or the American? I am sure you took all of them into account.

Mr. Toews: We did. We had lengthy discussions on exactly what form the office of the director of public prosecutions would take.

pas prêt à en soulever sur chaque aspect des projets de loi que nous proposons. On ne doit se dire que la constitutionnalité d'une mesure pourrait être contestée, parce que ce sera toujours le cas.

Nous examinons la question de la constitutionnalité. Nous examinons également la politique que nous faisons valoir. Nous demandons ensuite au ministère visé et aux avocats du gouvernement de rassembler les preuves nécessaires pour défendre la mesure. Je suis convaincu que, dans le cas qui nous occupe, nous avons assez de preuves pour garantir les mesures proposées, sur le plan constitutionnel.

Le sénateur Andreychuk : Pour poursuivre là-dessus, c'est sûrement un des aspects évalués par le ministre pour produire le certificat.

J'ai siégé pendant des années à ce comité. Le gouvernement au pouvoir, quel qu'il soit, a le droit, au nom des citoyens, de proposer les orientations et les changements qu'il juge appropriés. Le comité en est conscient. On constate, en examinant un projet de loi, que c'est souvent à l'étape de la rédaction qu'on en relève les lacunes, même à propos de la Charte.

C'est ce que le gouvernement voulait, mais on se rend compte que ce n'est pas ce que le ministre voulait. Le décalage se produit parfois dans l'évaluation de la Charte; ce n'est pas que la garantie doit être absolue, mais il faut que ce qui est voulu se retrouve dans le projet de loi et qu'il soit conforme à la Charte. C'est l'objectif du certificat, d'après moi. Or, il semble parfois y avoir un écart entre le texte de loi et ce que prévoit la Charte.

M. Toews : Dans ce cas, je ne crains pas qu'il y ait d'écart entre les intentions du gouvernement et le texte de loi.

Le sénateur Andreychuk : Je veux revenir au Bureau du DPP, pour discuter de considérations peut-être moins juridiques que pratiques et politiques. On a rapidement critiqué le fait que le bureau était inspiré du modèle américain.

Les notes d'information que nous avons reçues indiquent que la Commission de réforme du droit avait recommandé en 1990, bien longtemps avant notre débat d'aujourd'hui, qu'un poste indépendant soit créé. Elle le proposait entre autres, si je me rappelle bien, pour moderniser le système en fonction des besoins de l'époque, parce qu'il y avait un examen plus minutieux des poursuites et même une meilleure compréhension du public. Il était peut-être possible d'avoir des problèmes sur le plan politique.

L'Angleterre et l'Australie ont des services semblables. Celui de l'Australie existe depuis un certain temps déjà.

Pour établir le poste de directeur des poursuites pénales, vous êtes-vous inspiré du modèle anglais, britannique, provincial ou américain? Je suis sûre que vous les avez tous examinés.

M. Toews : Oui. Nous avons longuement discuté de la nature du Bureau du directeur des poursuites pénales.

We considered closely the Nova Scotia situation. The initiative in that province arose out of certain cases and concerns that occurred there. We took a close look at the British Columbia model. We also concerned ourselves with the English system.

As you know, in England the Attorney General sits outside of cabinet. It is a different situation there, because in Canada the Attorney General sits inside cabinet, which makes statutory protection for the prosecutions even more important. In Britain, where the Attorney General sits outside of cabinet, the perception of possible political interference is not as great as in Canada. Therefore, there is a greater imperative in Canada than in Great Britain to have a statutorily set up office.

The American system simply did not lend itself to our situation, because of the different system that they have, where, for example, state attorneys general do not prosecute their criminal law. It is done by independent, elected prosecutors. It is a different system. We are mindful of the American experience, but constitutionally, it does not lend itself to a closer examination than simply understanding the principles.

I can tell you we examined the Nova Scotia, British Columbia and Quebec models very closely.

Senator Andreychuk: I am intrigued with Senator Baker's interpretation of "initiate." I have great respect for his abilities, honed over many years on a practical basis. I will give it due regard. He also has, I think, a team that helps him.

Senator Joyal: He is self-made.

Senator Andreychuk: He is not self-made. He has some excellent lawyers in his family now that he has been working with, so I respect what he has said.

I read the act, having been a prosecutor, a defence counsel and a judge, and I took "initiate" to mean initiating a proceeding or a stage.

Mr. Toews: That is, initiating the actual information or laying of the charge.

Senator Andreychuk: It would have been initiating in the DPP's own right or investigating in the DPP's own right. I took "initiating" as initiating a step or a process as opposed to the content.

Mr. Toews: Each of these words has to be seen in the context of the legislation. I can understand the concerns that others may have expressed about the use of that word in another context.

As I stated earlier, we are not attempting to create an initiative by a prosecutor where the prosecutor controls all the commencement of the actual criminal investigation.

Senator Cools: I have a comment on that very point. It is my initial comment, but it follows on from what Senator Andreychuk said.

Nous avons examiné de près le bureau de la Nouvelle-Écosse. Le bureau de cette province a été créé à la suite de certaines causes et préoccupations. Nous avons aussi étudié attentivement le modèle de la Colombie-Britannique et le modèle anglais.

Comme vous le savez, en Angleterre, le procureur général ne fait pas partie du cabinet. C'est différent ici, parce que le procureur général du Canada fait partie du cabinet, ce qui rend la protection des poursuites encore plus importante. En Grande-Bretagne, étant donné que le procureur général ne fait pas partie du cabinet, l'apparence d'une ingérence politique possible n'est pas aussi grande qu'au Canada. Par conséquent, il était encore plus impérieux au Canada qu'en Grande-Bretagne d'avoir un bureau constitué par une loi.

Le modèle américain ne convient pas à notre situation, étant donné que le régime de ce pays est bien différent du nôtre et que les procureurs généraux du ministère public, par exemple, ne s'occupent pas de droit pénal. Ce sont des procureurs indépendants élus qui engagent les poursuites dans ce cas. Leur système est différent. Nous connaissons le modèle américain, et nous en comprenons les principes mais un examen plus approfondi n'était pas nécessaire en raison des différences sur le plan constitutionnel.

Je peux vous dire que nous avons examiné les modèles de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique et du Québec très attentivement.

Le sénateur Andreychuk : L'interprétation que le sénateur Baker fait du mot « engager » m'intéresse. Je respecte beaucoup sa longue expérience pratique. Je vais en tenir compte. Il a aussi une équipe qui l'aide, je pense.

Le sénateur Joyal : Il travaille seul.

Le sénateur Andreychuk : Non. Il y a d'excellents avocats dans sa famille qui travaillent avec lui, de sorte que je respecte ce qu'il a dit.

J'ai été procureure, avocate de la défense et juge, et j'ai pensé que le mot « engager » qui se trouve dans le projet de loi signifiait entreprendre des poursuites ou une étape.

M. Toews : C'est-à-dire entamer le travail d'information ou porter des accusations.

Le sénateur Andreychuk : Le DPP engagerait les poursuites ou enquêterait de son propre chef. Je comprends que cela s'applique à une étape ou à un processus plutôt qu'au contenu.

M. Toews : Il faut interpréter chacun de ces mots dans le contexte du projet de loi. Je peux comprendre les préoccupations que d'autres ont exprimées au sujet de l'emploi de ce mot dans un autre contexte.

Comme je l'ai déjà dit, nous n'essayons pas d'autoriser un procureur à avoir la main haute sur l'ouverture de l'enquête criminelle proprement dite.

Le sénateur Cools : J'ai une observation à faire à ce sujet. C'est ma première intervention, mais elle fait suite à ce que le sénateur Andreychuk a dit.

I would like to say to honourable colleagues, this human being is a special fellow, known to be decent and kind. I wanted to say that we are honoured.

Mr. Toews: I do not know what this is leading up to.

Senator Cools: Nothing. There are no "buts" or "however's."

I want to follow up on the point Senator Andreychuk made about the phenomenon of the word "initiate" in this bill because it is used again. I want to flag that to you. It is used in the same section.

Senator Baker raised clause 3(8). If you look at clause 3(3)(a), you see the same thing. It is under the clause about the duties and functions of the director of public prosecutions and says, "The Director, under and on behalf of the Attorney General, (a) initiates and conducts prosecutions on behalf of the Crown," except where the Attorney General has assumed conduct of the prosecution.

There could be a mistake in drafting in the use of a word, but if for any person in any courtroom the duplication of this word shows careful intention — I am sympathetic to the view of Senator Baker — huge alarms go off when you think of a self-made, self-contained prosecutor free to initiate prosecutions, maybe because the prosecutor felt like it that day. I want to make that point and to be clear that the term is recurring in the bill.

The Chairman: Minister, do you want to respond to that?

Mr. Toews: I note the point. However, the DPP initiates a prosecution. The bill does not say, for example, that the DPP initiates a police investigation. The bill needs to be seen in that context.

The Quebec legislation, for example, uses the words, "authorizing a prosecution," which, in my opinion, has even greater concerns than simply initiating.

In that context, they do charge approval in Quebec. They can authorize a prosecution.

Senator Cools: It is different, but we will return that.

Senator Andreychuk: On this point, Canada has taken a lead in working with other countries in the judiciary and the prosecutions in criminal systems. We have invested a lot of time and expertise in helping developing democracies and others.

It seems to me that this independence of a prosecutor is a helpful tool. In my case, when I do workshops elsewhere, I have been questioned about how independent our judges and prosecutors are, and what oversight and scrutiny parliament plays.

It seems to me it builds on the law reform commission, whose task was to look ahead. Did you take into account our relative position in defending our system when we go into foreign policy?

J'aimerais dire à mes collègues que le ministre est un être spécial, intègre et bon. Nous sommes honorés de le rencontrer.

M. Toews : Je ne sais pas ce qui va suivre.

Le sénateur Cools : Rien. Il n'y a ni « mais » ni « cependant ».

Je veux poursuivre sur ce que le sénateur Andreychuk a dit à propos du mot « engager » qui apparaît ailleurs dans le projet de loi. Je veux vous le signaler. Il est employé encore une fois dans le même article.

Le sénateur Baker a parlé du paragraphe 3(8). Ce mot revient aussi à l'alinéa 3(3)a). C'est la disposition qui traite du rôle et des attributions du directeur des poursuites pénales, qui dit : « Il exerce, sous l'autorité et pour le compte du procureur général, les attributions suivantes : a) engager et mener les poursuites pour le compte de l'État », sauf celles qui sont prises en charge par le procureur général.

On a pu employer ce mot à tort, mais si quiconque dans un tribunal perçoit dans le réemploi de ce mot une intention précise — et je comprends le sénateur Baker — il est vraiment alarmant de penser qu'un procureur indépendant peut juger bon une journée d'engager des poursuites. Je veux que ce soit clair parce que ce mot est employé à plusieurs reprises dans le projet de loi.

Le président : Monsieur le ministre, voulez-vous répondre à cela?

M. Toews : Je prends note de la remarque. Cependant, le DPP engage des poursuites. Le projet de loi ne dit pas, par exemple, qu'il engage une enquête policière. Le projet de loi doit être interprété dans ce contexte.

La loi québécoise, par exemple, emploie les mots « autoriser des poursuites », ce qui, à mon avis, est plus inquiétant que simplement les engager.

Cela dit, l'approbation de la mise en accusation existe au Québec, où on peut autoriser des poursuites.

Le sénateur Cools : C'est différent, mais nous allons y revenir.

Le sénateur Andreychuk : À ce sujet, le Canada a pris l'initiative de travailler avec d'autres pays sur le plan judiciaire et pour les poursuites pénales. Nous avons consacré beaucoup de temps et de connaissances pour aider les nouvelles démocraties, notamment.

Il me semble que l'indépendance du procureur est utile. Quand je donne des ateliers ailleurs, on me pose des questions sur l'indépendance de nos juges et de nos procureurs ainsi que l'examen et la surveillance que le Parlement exerce.

Il me semble qu'on s'inspire des travaux de la Commission de réforme du droit, qui devait envisager l'avenir. Avez-vous tenu compte de la situation de notre régime sur la scène internationale?

Mr. Toews: You make a good point, in fact. We are not simply establishing or setting out clearly the value of prosecutorial independence for our own country where we understand that principle on more of a common law basis than on a statutory basis.

As we continue our international development and assistance, the bill is a strong tool for Canadian officials to say, "Look, we think that this common law principle or this generally accepted principle in our system is so important that we have put it in a statute. We have specifically done that."

Again, I go back to the example of hate literature. We know we do not like hate propaganda or hate literature in this country. We know we could have prosecuted many of these situations under different laws. The legislation not only sends a clear message to people in Canada about our disdain for that kind of conduct, it also sends an international message and allows us to relate on that basis.

That is a good point. I tell you honestly, I did not think of that. If I did, it was only in passing. I appreciate your bringing that to my attention.

Senator Joyal: You mention in your opening statement that the objective of the initiative encompassed under Bill C-2 is to establish accountability and restore trust in the general system. As a Minister of Justice, you come forward in Bill C-2 with important initiatives, and the one we are discussing on the current prosecution this morning is a fundamental one.

You have repeatedly stated that you want to send a clear message to Canadians. I cannot but subscribe to that in principle. However, I wonder if whether some government initiatives in practice today are not contrary to that message.

The first justice that you recommended to be appointed in Canada was Richard Bell from New Brunswick for the Court of Queens Bench. He happens to be a reputable lawyer, but he was, at the same time, a well-known Tory organizer each year for the last two elections in New Brunswick. He supported the bill of Mr. Harper when Mr. Harper was seeking the leadership of the Tory party in 2002. Therefore, the first decision you made was to select a candidate whose political achievements are so well known that citizens cannot have a doubt that although we try to establish an independent Crown prosecution, when a person goes in front of a judge, he or she will go in front of a judge who has political allegiance. You criticized the Liberal government for doing the same thing when you were in the opposition. The first initiative you take is to propose a name.

With regards to Bill C-2, should we not have a proposal to establish a nomination process that would establish the trust of citizens? The candidate who happens to have a major political background should appear to peers as somebody over and above any cynical perception.

M. Toews : Votre remarque est pertinente. Nous ne faisons pas seulement énoncer l'importance de l'indépendance du ministère public dans notre propre pays, où nous comprenons qu'il s'agit davantage d'un principe de droit que d'un principe légal.

Pour nos activités de développement et d'aide sur le plan international, le projet de loi est un outil important pour les fonctionnaires canadiens qui peuvent dire que ce principe de droit généralement accepté nous semble tellement important que nous l'avons inscrit dans la loi. C'est précisément ce que nous avons fait.

Je vais revenir sur l'exemple de la littérature haineuse. Nous n'acceptons pas la propagande ou la littérature haineuse chez-nous. Nous savons que nous aurions pu engager des poursuites dans bien des cas aux termes de différentes lois. Le projet de loi indique, non seulement à la population canadienne mais aussi à la communauté internationale, que nous condamnons ce comportement, et il nous permet d'agir en conséquence.

Votre remarque est pertinente. Je dois vous dire franchement que je n'y avais pas pensé. Si je l'ai fait, c'est par hasard. Je vous remercie d'avoir attiré mon attention là-dessus.

Le sénateur Joyal : Vous avez dit dans votre déclaration que l'objectif du projet de loi C-2 est d'assurer la reddition des comptes et de rétablir la confiance dans l'ensemble du régime. En tant que ministre de la Justice, vous proposez dans le projet de loi d'importantes mesures, et celle dont nous discutons sur les poursuites ce matin est fondamentale.

Vous avez répété vouloir envoyer un message clair aux Canadiens. Je souscris tout à fait à ce principe. Cependant, je me demande si certaines initiatives gouvernementales ne vont pas, dans la pratique, à l'encontre de ce message.

Le premier juge dont vous avez recommandé la nomination au Canada est Richard Bell de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick. C'est un avocat de renom qui a aussi été un organisateur conservateur bien connu lors des deux dernières élections au Nouveau-Brunswick. Il a appuyé la mesure de M. Harper quand ce dernier cherchait à devenir chef du Parti conservateur en 2002. Par conséquent, vous avez tout de suite choisi un candidat dont les réalisations politiques sont si bien connues que les citoyens savent que ce juge a des allégeances politiques même si on essaie d'assurer l'indépendance du ministère public. Vous avez critiqué le gouvernement libéral d'avoir fait la même chose quand vous étiez dans l'opposition et la première mesure que vous prenez est de proposer un nom.

Pour ce qui est du projet de loi C-2, ne devrions-nous pas proposer un processus de nomination pour rétablir la confiance des citoyens? Le candidat qui se trouve à avoir d'importants antécédents politiques devrait être au-dessus de tout soupçon pour ses pairs.

Mr. Toews: This is a great opportunity to discuss that particular appointment. In fact, I made two appointments. One was Justice Louise Charbonneau from the Northwest Territories. There was no mention at all of that appointment in any of the newspapers that criticized the Bell appointment.

Both Mr. Bell and Ms. Charbonneau came from a list that was not compiled by the Conservative government. In fact, the list was compiled by the prior government under the nomination system.

I have not brought forward any names. I simply went to a list that had already been compiled by the prior government, and the names of both these individuals were either recommended or highly recommended. To me, it makes no difference whether they are recommended or highly recommended; they are suitable to be judges. The suggestion that the Conservative government appointed someone on a political basis is simply wrong.

However, the perception, as you say, may be otherwise. In the case of Justice Bell, I had no idea of his connection to the party. You might think that is odd. It is not odd. I discovered that connection rather late in the process.

I want to emphasize that the names came from a list that was compiled by the previous Liberal government.

Senator Joyal: I do not doubt your honesty, Minister Toews. I want to quote from a principle that you yourself have quoted from Lord Hewitt. Many members around this table have often quoted the same thing in our debates: not that justice be done, but that it appear to be done.

Mr. Toews: That is why we took a particular position with the Supreme Court of Canada. We made a fairly historical move in the appointment of Justice Rothstein to have that public hearing process. As the Prime Minister indicated, that was not necessarily the last improvement in the appointment system.

Senator Joyal: I understand that. However, as I say, when the name went to cabinet, and I have been a member of previous cabinets, the person in question was an organizer associated with the Prime Minister. When the Prime Minister signs the order-in-council he cannot know that person. To me it speaks to the values we stand for.

If the government stands for restoring public trust and confidence, to me there are political situations when one must indicate what the government stands for.

Mr. Toews: Are you suggesting, Senator Joyal, that Conservatives never appoint Conservatives but only Liberals and New Democrats? Are you suggesting Liberals appoint only Conservatives and New Democrats?

M. Toews: Voilà une belle occasion de discuter de cette nomination. En fait, j'ai fait deux nominations. J'ai aussi nommé la juge Louise Charbonneau des Territoires du Nord-Ouest. Il n'a été question de cette nomination dans aucun des journaux qui ont critiqué la nomination du juge Bell.

Les noms de M. Bell et de Mme Charbonneau figuraient sur une liste qui n'a pas été établie par le gouvernement conservateur. En fait, la liste a été dressée par l'ancien gouvernement en vertu du régime de nomination.

Je n'ai proposé aucun nom. J'ai simplement consulté la liste qui avait été proposée par l'ancien gouvernement, et les noms de ces deux personnes étaient recommandés ou hautement recommandés. Je ne fais pas de différence entre recommandé et hautement recommandé; je considère que les candidats sont en mesure d'être juges. Il est simplement erroné de dire que le gouvernement conservateur a nommé quelqu'un pour des raisons politiques.

Cependant, les apparences, comme vous dites, peuvent être différentes. Dans le cas du juge Bell, je ne connaissais pas du tout ses liens avec le parti. Cela peut vous paraître étrange. C'est ainsi. J'en ai eu vent plus tard au cours du processus.

Je tiens à souligner que les noms figuraient sur une liste qui a été établie par l'ancien gouvernement libéral.

Le sénateur Joyal: Je ne doute pas de votre honnêteté, monsieur le ministre. Je veux simplement rappeler le principe de lord Hewitt que vous avez-vous-même énoncé et que beaucoup de membres du comité citent au cours de nos débats, à savoir qu'il est essentiel que non seulement justice soit rendue, mais que justice paraisse être rendue.

M. Toews: C'est pourquoi nous avons agi de façon particulière dans le cas de la Cour suprême du Canada. Nous avons pris une décision historique afin de rendre le processus de nomination du juge Rothstein public. Comme le premier ministre l'a indiqué, ce n'était pas nécessairement la dernière amélioration apportée au mode de nomination.

Le sénateur Joyal: Je comprends. Cependant, comme je l'ai dit, la personne dont le nom a été proposé au cabinet, et j'ai été membre d'anciens cabinets, était un organisateur associé au premier ministre. Quand le premier ministre signe le décret, il ne peut pas connaître la personne. Pour moi, cela témoigne des valeurs que nous défendons.

Si le gouvernement veut rétablir la confiance du public, il doit indiquer les valeurs qu'il défend.

M. Toews: Sénateur Joyal, voulez-vous dire que les conservateurs ne doivent jamais nommer de conservateurs, mais seulement des libéraux et des néo-démocrates? Voulez-vous dire que les libéraux doivent nommer seulement des conservateurs et des néo-démocrates?

Senator Joyal: No, I am not saying that. I am saying that during the former campaign, the Prime Minister made strong statements about there being too many Liberal judges in Canada. I do not know if the initiative of the Prime Minister to “balance the system” is by appointing well-known Tory supporters.

Mr. Toews: I can assure you that the initiative to appoint that individual did not come from the Prime Minister.

Senator Joyal: I take your word on that. As I say, I am here with respect to the issues of perception and restoring public trust.

Mr. Toews: Senator, I do not believe the issue is to disqualify political people. We disqualify people who are not competent.

Given that the prior government made lists of individuals who are recommended for appointment, people in Canada know that is the system. I can go to that list and appoint those individuals regardless of their political affiliation.

The question that has been raised is: Are the people on that list there as a result of political affiliation? Obviously, as you state in this case, regardless of the Conservative connections of that individual, he was not on the list because of his political affiliation. I can only assume he was on the list because of his potential judicial qualities. Therefore, I felt I was free to bring that name forward.

[Translation]

Senator Robichaud: How many names were on the list that was provided to you for the position offered to Mr. Bell?

[English]

Mr. Toews: Two appointments are required from the province of New Brunswick. We went ahead with one. I would be guessing as to an exact number. There were not dozens of individuals.

Senator Robichaud: Would ten be an accurate number?

Mr. Toews: I do not think there would be more than ten. I was going to say four for some reason. I have been through so many lists in the last while. You could be right when you say ten.

Senator Joyal: Mr. Toews, I totally agree with the statement you made that some initiatives are statements of the values for which we stand as a society. The initiatives are important in determining the general societal framework in which a society evolves.

As a matter of fact, there was a major argument in the Senate when section 318 and section 319 of the Criminal Code were amended. Those sections are the hate propaganda sections of the Code. Many of my colleagues around the table will remember that strong and passionate debate in the Senate.

Le sénateur Joyal : Non, ce n'est pas ce que j'ai dit. Je dis que, durant la dernière campagne électorale, le premier ministre a indiqué clairement qu'il y avait trop de juges libéraux au Canada. Je ne sais pas si le premier ministre veut « équilibrer le système » en nommant des partisans conservateurs bien connus.

M. Toews : Je peux vous assurer que ce n'est pas le premier ministre qui a pris l'initiative de nommer cette personne.

Le sénateur Joyal : Je vous crois. Comme je dis, c'est l'apparence de justice qui m'intéresse et le rétablissement de la confiance du public.

M. Toews : Monsieur le sénateur, je ne crois pas qu'il s'agit d'empêcher la nomination de membres de la classe politique. Nous empêchons la nomination de personnes incompétentes.

Étant donné que c'est le précédent gouvernement qui a établi la liste des personnes dont la nomination était recommandée, la population du Canada sait que c'est ainsi que les choses fonctionnent. Je peux consulter la liste et nommer quelqu'un indépendamment de son allégeance politique.

On s'est demandé si les gens étaient inscrits sur la liste en raison de leur allégeance politique. Évidemment, dans le cas dont vous parlez, indépendamment des liens que cette personne entretenait avec le Parti conservateur, son nom ne figurait pas sur la liste en raison de son allégeance politique. Je peux seulement présumer qu'il figurait sur la liste en raison de ses qualités à devenir juge. Par conséquent, je me suis senti libre de proposer sa candidature.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Combien de noms étaient sur cette liste qu'on vous a soumis pour combler le poste qui a été accordé à M. Bell?

[Traduction]

M. Toews : On doit nommer deux juges du Nouveau-Brunswick. Nous en avons nommé un. Je ne pourrais pas vous dire le nombre exact. Il n'y avait pas des dizaines de personnes.

Le sénateur Robichaud : Pouvait-il y en avoir dix?

M. Toews : Je ne pense pas qu'il y en avait plus de dix. J'allais dire quatre pour une raison ou une autre. J'ai examiné tellement de listes dernièrement. Il y en avait peut-être dix comme vous dites.

Le sénateur Joyal : Monsieur Toews, je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que certaines initiatives témoignent des valeurs que nous défendons en tant que société. Elles sont importantes pour déterminer le genre de société dans laquelle nous vivons.

En fait, il y a eu une discussion importante au Sénat quand les articles 318 et 319 du Code criminel ont été modifiés. Ces articles traitent de la propagande haineuse. Beaucoup de mes collègues ici présents vont se rappeler des discussions vives et passionnées sur le sujet au Sénat.

Section 318 was amended two years ago to include sexual orientation. Section 319 was amended to include the defence of religious-based belief. Did you not vote against that bill when it was in the House of Commons?

Mr. Toews: Yes, I did. I strongly defend the categories initiated by the United Nations as a result of the horrible experiences in World War II. The question of whether one expands those categories beyond what the UN recommended is another issue.

In principle, I defend our hate laws. The concern that was raised in the Keegstra decision by the now Chief Justice of Canada regarding the constitutionality of the provisions causes me grave concerns that further expansion and limitation of freedom of expression in this country may jeopardize the constitutionality of section 318 and section 319.

Section 319 was a good step towards trying to rebalance that issue, but I do not think it goes far enough in protecting religious freedoms in this country. I am concerned about that and maintain that concern. I do not think we should add more categories beyond the experience that legislation resulted from.

Yes, I did vote against that particular bill for a number of sound constitutional and legal reasons.

Senator Joyal: Are you prepared, as Attorney General, to launch an action in court to test section 319 under the Charter?

Mr. Toews: I feel that will come sooner or later. My experience has always been to use references sparingly. For example, in my opinion the whole reference of the issue of same-sex marriage was the wrong way to proceed. It should have gone from the Ontario Court of Appeal to the Supreme Court so that the appropriate factual basis was before the Supreme Court of Canada. We need to be careful before we initiate references.

Having said that, I have been involved in reference to section 193.1(1)(c) of the Criminal Code on the solicitation laws, where there had been seven or eight prosecutions in the province of Manitoba, one of which resulted in an acquittal. The government wanted to deal with that as a whole package, and then took a reference at that point.

I do not feel that this particular case justifies a reference. I could be persuaded otherwise. Some cases may be coming to the Supreme Court of Canada that might do the job for us.

Senator Joyal: In other words, if there is a challenge in the court on the basis of freedom of expression in relation to section 319, you, as Attorney General, since it is a Charter challenge, can intervene in the legal process to support the challenge?

Mr. Toews: That is something that has to be considered. My understanding, though, of the role of the Attorney General, which is why I was so critical of the prior government in dealing with the failure to appeal the decision of the Ontario Court of Appeal to

L'article 318 a été modifié il y a deux ans pour inclure l'orientation sexuelle. Quant à l'article 319, il a été modifié pour inclure la défense des croyances religieuses. N'avez-vous pas voté contre ce projet de loi quand la Chambre des communes l'a étudié?

M. Toews : Oui. J'approuve tout à fait les catégories établies par les Nations Unies à la suite des expériences horribles vécues pendant la Deuxième Guerre mondiale. Ajouter d'autres catégories à celles recommandées par les Nations Unies est une autre question.

En principe, j'appuie nos lois sur les crimes haineux. Les préoccupations soulevées dans la décision Keegstra par l'actuelle juge en chef du Canada à propos de la constitutionnalité des dispositions me fait craindre énormément que le fait de limiter encore davantage la liberté d'expression dans notre pays puisse compromettre la constitutionnalité des articles 318 et 319.

L'article 319 est un pas dans la bonne direction pour rétablir l'équilibre, mais je ne crois pas qu'il va assez loin pour ce qui est de la protection des libertés religieuses dans notre pays. Je reste inquiet à ce sujet. Je ne pense pas que nous devrions ajouter d'autres catégories à celles déjà prévues.

Oui, j'ai voté contre ce projet de loi pour un certain nombre de bonnes raisons d'ordre constitutionnel et juridique.

Le sénateur Joyal : Êtes-vous prêt, en tant que procureur général, à aller devant les tribunaux pour vérifier si l'article 319 est conforme à la Charte?

M. Toews : J'ai le sentiment qu'on le fera tôt ou tard. Mon expérience m'a enseigné à faire preuve de précaution dans le cas des renvois. Par exemple, la question du mariage des conjoints de même sexe n'aurait pas dû faire l'objet d'un renvoi, à mon avis. Il aurait fallu qu'elle passe de la Cour d'appel de l'Ontario à la Cour suprême pour que les faits voulus soient présentés à la Cour suprême du Canada. Il faut être prudent avec les renvois.

Cela dit, je suis intervenu dans le renvoi de l'alinéa 193.1(1)(c) du Code criminel sur les lois sur le racolage, à propos desquelles il y a eu sept ou huit poursuites entamées au Manitoba, dont une s'est terminée par un acquittement. Le gouvernement a voulu examiner le problème dans son ensemble avant de renvoyer la question à la Cour suprême.

Je ne trouve pas que cette affaire justifie un renvoi, mais on peut me persuader du contraire. La Cour suprême peut entendre certaines causes qui pourraient nous éclairer à ce sujet.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, si on voulait faire valoir devant la Cour que l'article 319 porte atteinte à la liberté d'expression, en tant que procureur général, vous pourriez intervenir à l'appui de la contestation, étant donné qu'elle est fondée sur la Charte?

M. Toews : C'est une question à considérer. C'est ainsi que je comprends le rôle du procureur général et c'est la raison pour laquelle j'ai beaucoup critiqué l'ancien gouvernement de ne pas avoir interjeté appel de la décision rendue par la Cour d'appel de

the Supreme Court of Canada, is that I believe the failure to appeal was politically motivated, that it was a convenient political reason not to take something to the Supreme Court of Canada.

That, in my opinion, was wrong. The Attorney General, in that case, should have initiated that appeal to the Supreme Court of Canada. That action would have resulted in a much cleaner legal case. The emotion and controversy surrounding that issue still goes on.

Senator Joyal: Should you not make a reference, then, under the Civil Marriage Act, to request that Supreme Court of Canada determine if that act complies with the Constitution?

Mr. Toews: It is my understanding that the Supreme Court has already said that it is not inconsistent with the Constitution. The question is whether other alternatives are also consistent with the Constitution, and a reference of that act would not deal with those other issues.

I prefer to allow that to proceed either politically through the House of Commons and the Senate or as a result of a challenge brought by a private citizen or an organization.

The Chairman: Thank you, minister.

Mr. Toews: I wish to make a correction at this point. I am informed that there were 35 or 37 names on the recommended list from New Brunswick.

The Chairman: For Senator Robichaud?

Mr. Toews: Yes. I am sorry. I simply do not remember.

Senator Robichaud: I was incorrect, as well. I mentioned 10.

Mr. Toews: I would have thought there would be more, and there may have been certain processes that eliminated various names during the process. I simply do not know.

Senator Stratton: You have explained in part how the office of the DPP differs from the Federal Prosecution Service. I would like to take an example from the past to give Canadians an actual case that they can relate to. How could or would the office of the Director of Public Prosecutions handle affairs, for example, with respect to the recent sponsorship scandal?

Mr. Toews: I am hesitant to associate this position with any ongoing prosecution. I simply believe that it is an opportune time to move ahead on this file. Other provinces have done so. This position has been a long overdue measure that should have occurred.

I do not want to associate it with any other prosecution, because we must remember that most, if not all, of the prosecutions involving that particular issue are done by provincial prosecutors, not federal prosecutors.

The initiative here is simply to restore confidence in the justice system, and we are doing our part in that respect to put aside any question that partisan politics determines prosecutions. If I

l'Ontario devant la Cour suprême du Canada. Je crois qu'il ne l'a pas fait pour des raisons politiques, que cela l'arrangeait, sur le plan politique, de ne pas porter l'affaire devant la Cour suprême du Canada.

À mon avis, il a eu tort. Le procureur général aurait dû porter cette affaire en appel devant la Cour suprême du Canada pour que la chose soit beaucoup plus claire sur le plan légal. Il y a encore beaucoup de controverse et d'émotivité qui entoure cette question.

Le sénateur Joyal : Ne devriez-vous pas alors renvoyer la Loi sur le mariage civil à la Cour suprême pour lui demander de déterminer si la loi respecte la Constitution?

M. Toews : Je crois comprendre que la Cour suprême a déjà déclaré qu'elle était conforme à la Constitution. Il faut se demander s'il y a d'autres solutions de rechange, et un renvoi ne permettrait pas de le savoir.

Je préfère que la question se règle par la voie politique, à la Chambre des communes et au Sénat, ou à la suite d'une contestation faite par un citoyen ou un organisme privé.

Le président : Merci, monsieur le ministre.

M. Toews : Je voudrais faire une correction. On me dit qu'il y avait 35 ou 37 noms sur la liste des candidats recommandés en provenance du Nouveau-Brunswick.

Le président : C'était en réponse à la question du sénateur Robichaud?

M. Toews : Oui. Je m'excuse. Je ne m'en rappelais plus.

Le sénateur Robichaud : Je me trompais moi aussi, puisque j'ai parlé de 10 candidats.

M. Toews : J'aurais pensé qu'il y en avait eu plus et que des noms avaient été éliminés en cours de route. En fait, je ne connais pas le processus.

Le sénateur Stratton : Vous avez expliqué en partie les différences entre le Bureau du DPP et le Service fédéral des poursuites. J'aimerais donner un exemple que les Canadiens connaissent bien. Que ferait ou pourrait faire le Bureau du directeur des poursuites pénales dans une situation comme celle du récent scandale des commandites?

M. Toews : J'hésite à associer ce poste à des poursuites en cours. Je crois simplement que le moment est venu de donner suite à ce dossier. D'autres provinces l'ont fait. Ce poste aurait dû être créé depuis longtemps.

Je ne veux pas l'associer à d'autres poursuites parce qu'il faut se rappeler que la plupart sinon toutes les poursuites dans cette affaire sont engagées par des procureurs provinciaux et non fédéraux.

L'objectif est simplement de rétablir la confiance dans le système de justice et nous faisons notre part pour soustraire les poursuites à toute politique partisane. Si je comprends votre

understand your question, you are asking: What would this particular director do in respect of the past experiences, for example?

Senator Stratton: For example.

Mr. Toews: Let us remember, in the same vein as I indicated that provincial prosecutors were doing most of that type of prosecutions, the federal prosecutors would not second-guess prosecutions that are in the jurisdiction of the province.

I see this prosecutor establishing a working group, perhaps, to look at best practices in terms of prosecutions related to these kinds of situations: to sit down with provincial and federal prosecutors and work out the best practices in this area.

We will not usurp what have been traditionally established as provincial responsibilities, but, as a country, we must coordinate our efforts in the prosecution of these types of offences: put certain principles and guidelines clearly in place so there is a uniformity, as much as can be established in a federal country like Canada.

Senator Stratton: Thank you. I have one last question.

We now have public office holders. When we have the director of public prosecutions, what signals would that position send to these public office holders, not relating to any current situation in the courts, that the law will be strictly enforced? How do we impress upon public office holders that this position will make a substantive change to how they conduct themselves?

Mr. Toews: That is a good point, senator. The position signals not only to the Canadian public that these prosecutions are non-partisan, but specifically to public servants that they are called upon to meet a higher standard by virtue of their office.

Because most of these individuals are well-educated, they will become aware of the existence of the jurisdiction specifically to address those kind of concerns; that this issue will not be somehow lost in the whole amorphous mass of prosecutions that may occur, but that we are singling these out as of specific concern to the government because we want to restore confidence generally in public institutions.

In the same way as I pointed out the hate law provisions, this legislation could send a specific message in our country that one does not, for example, put swastikas on a synagogue, because that act is not simply mischief in the legal sense of that term; it is much more serious, and therefore, we want a specific law that addresses that particular issue.

I believe that this legislation will have the same beneficial educational effect on public servants who, as I believe, have a higher standard to meet than the general public because of the positions of trust in which they are placed.

Senator Zimmer: I would like to thank the minister for appearing today and the effort he made to be here with us. Although Senator Baker has exposed your legal golf score, and other senators sang your praises, and we are colleagues from Manitoba, I will try not to be too biased in your favour.

question, vous voulez savoir ce que le directeur ferait, par exemple, dans des situations qui se sont déjà produites?

Le sénateur Straton : Par exemple.

M. Toews : Comme j'ai indiqué que c'était les procureurs provinciaux qui engageaient la plupart de ces poursuites, les procureurs fédéraux ne vont pas se prononcer après coup sur les poursuites de compétence provinciale.

Je pense que le procureur va constituer un groupe de travail pour examiner les meilleures pratiques pour les poursuites dans les situations de ce genre, qu'il va discuter avec les procureurs fédéraux et provinciaux pour déterminer les meilleures pratiques en pareil cas.

Nous n'allons pas empiéter sur les compétences provinciales, mais nous devons coordonner, dans l'ensemble du pays, nos efforts pour les poursuites de cette nature, c'est-à-dire établir certains principes et certaines lignes directrices pour assurer une certaine uniformité dans une fédération comme le Canada.

Le sénateur Straton : Merci. J'ai une dernière question.

Nous avons des titulaires de charge publique. Quel message le directeur des poursuites pénales va envoyer à ces titulaires, sans égard aux causes devant les tribunaux, pour leur indiquer que la loi va être appliquée avec rigueur? Comment faire savoir aux titulaires de charge publique que ce poste de directeur aura une grande incidence sur la façon dont ils se conduisent?

M. Toews : Votre question est pertinente, sénateur. La création de ce poste indique non seulement à la population canadienne que les poursuites ne sont pas partisans, mais plus précisément aux fonctionnaires qu'ils doivent fournir un meilleur rendement.

Comme la plupart de ces titulaires sont bien informés, ils vont savoir que ce service existe précisément pour s'attaquer aux problèmes de cette nature, afin que cette question ne se fonde pas dans la masse informe des poursuites intentées, mais soit plutôt considérée comme une préoccupation toute particulière du gouvernement parce que nous voulons rétablir la confiance de la population dans l'ensemble des institutions publiques.

Tout comme nous avons voulu envoyer un message clair, dans le cas des crimes haineux, pour indiquer qu'on ne met pas de croix gammée sur les synagogues, parce que cet acte n'est pas simplement un méfait au sens de la loi; c'est beaucoup plus sérieux, nous voulons une loi qui traite clairement de cette question en particulier.

Je crois que ce projet de loi sera tout aussi profitable pour les fonctionnaires qui doivent fournir un rendement supérieur, selon moi, à la population en général parce qu'ils occupent des postes de confiance.

Le sénateur Zimmer : J'aimerais remercier le ministre des efforts qu'il a faits pour venir nous rencontrer aujourd'hui. Même si le sénateur Baker a fait état de vos succès juridiques, que d'autres sénateurs ont chanté vos louanges et que nous sommes des collègues du Manitoba, je vais essayer de rester objectif.

I wish to continue with Senator Joyal's discussion on the appointment of this individual. There are a number of parts to this appointment and selection beyond that issue, minister. What length of term do you think it should be? What qualifications should the individual have? More important, under what circumstances and by which means could the DPP be removed from office? Let us start with the first part: What length of term do you think it should be?

Mr. Toews: The proposal is seven years, non-renewable. Is that sufficient? I have heard that there is a proposal for senators for eight years, renewable.

Senator Zimmer: By election, not appointment.

Mr. Toews: There are all kinds of other issues. Should it be longer, for example? Should it be 10 or 15 years? There is always a compromise when you come up with any number. There are all kinds of policy factors, and one which you may not have yet considered, senator, is that the director of public prosecutions will now be appointing all of the legal agents who represent him or her in criminal matters. It is now totally within my discretion to appoint all of those legal agents. I do not want to use this in a pejorative sense, but that is a patronage function that will now be moved into another office. We do not want create a patronage system inside the bureaucracy.

Senator Cools: You do not have to create it; it is there already.

Mr. Toews: The turnover is a good thing to ensure new minds, and established problems that you cannot avoid are also avoided by that seven-year term.

Going to the senator's point about the appointment of judges, an issue on the appointment of legal agents that are totally within the minister's responsibilities is that no criteria are set out, whereas when we pick a person from the list of judges they have at least gone through an arm's length body of some kind.

Senator Zimmer: Can you give us an outline of the qualifications you look for in an individual?

Mr. Toews: I could point to various individuals, because in my mind I see a number of people who have those kinds of qualities. Obviously I would like to see someone with strong prosecutorial skills and a history of prosecuting in the courts. However, it is more than just that. There is also an issue of administrative abilities. Lawyers sometimes may be great prosecutors but terrible administrators, or so the story goes. The qualities of being a prosecutor do not necessarily lend themselves to being competent administrators. I am not singling out anyone. The person has to be a good administrator, because dealing with thousands of lawyers, I can assure you, is quite a challenge. In my limited role in line departments, I know how difficult it is when each lawyer has his or her opinion about a particular matter. Administrative qualities and personnel relations are absolutely essential.

Je vais poursuivre la discussion amorcée par le sénateur Joyal sur la nomination de ce directeur. Il y a d'autres aspects à cette nomination, monsieur le ministre. Quel devrait être la durée de son mandat? Quelles devraient être ses attributions? Et surtout, dans quelles circonstances et comment le DPP pourrait être révoqué de son poste? Commençons par le début : Quel devrait être la durée de son mandat?

M. Toews : On propose qu'il soit nommé pour sept ans et que son mandat ne puisse pas être renouvelé. Est-ce suffisant? J'ai entendu que des sénateurs voulaient proposer un mandat de huit ans renouvelable.

Le sénateur Zimmer : Après son élection, pas sa nomination.

M. Toews : Il y a toutes sortes d'autres questions. Son mandat devrait-il être plus long, par exemple? Devrait-il être de 10 ou 15 ans? Il y a toujours un compromis à faire là-dessus. Bien des facteurs entrent en ligne de compte, et l'un que vous n'avez peut-être pas pris en considération, sénateur, est le fait que le directeur des poursuites pénales va maintenant nommer tous les avocats qui vont le représenter dans des causes criminelles. C'est actuellement moi qui nomme tous ces procureurs. Je ne le dis pas dans un sens péjoratif, mais cette fonction partisane sera confiée à quelqu'un d'autre. Nous ne voulons pas créer un système de favoritisme au sein de la bureaucratie.

Le sénateur Cools : Vous n'avez pas besoin de le créer; il est déjà en place.

M. Toews : Il est bon d'avoir un mandat de sept ans pour pouvoir apporter du sang neuf et cela permet d'éviter des problèmes qui ne pourraient l'être autrement.

Pour revenir sur ce que disait le sénateur à propos de la nomination à la magistrature, le problème avec la nomination des mandataires qui relèvent du ministre, c'est qu'aucun critère n'a été établi, alors que les juges que nous sélectionnons à partir d'une liste ont au moins été retenus par un organisme indépendant quelconque.

Le sénateur Zimmer : Pouvez-vous nous donner un aperçu des qualités que vous recherchez?

M. Toews : Je pourrais nommer quelques personnes, car j'en connais qui possèdent ces qualités. Évidemment, j'aimerais quelqu'un qui a une vaste expérience des poursuites devant les tribunaux et de solides compétences dans ce domaine. Mais ce n'est pas tout. Il y a aussi les compétences administratives. Les avocats peuvent parfois être d'excellents procureurs mais de très mauvais administrateurs, paraît-il. Les qualités qui font un bon procureur ne font pas nécessairement un bon administrateur. Je ne vise personne. La personne en question doit savoir bien gérer, car je peux vous assurer que ce n'est pas une mince affaire que de traiter avec des milliers d'avocats. Dans mon rôle limité auprès de ministères responsables, je sais à quel point c'est difficile quand chaque avocat a sa façon de voir une question particulière. Des qualités aux plans administratif et humain sont absolument essentielles.

The other point that needs to be stressed is their ability to develop policy. I think there will be an important policy aspect to this role as well. The DPP will be able to recommend changes in policy to the Attorney General. Those are qualities that I would look for in a DPP, and I would encourage both the Senate and the House to look for some of those qualities. There may be others, but those are the ones that I would suggest.

Senator Zimmer: Most important, under what circumstances and by what means would you remove the individual?

Mr. Toews: The term “for cause” is a well-recognized, common law principle. It has to be a substantive reason. It is used in many contexts where people have been appointed and are only removable for cause. I would not want to limit it, but it does not necessarily involve a breach of the criminal law, for example. It could involve personal work habits that compromise the ability of the office to function efficiently. It can be very broad.

Senator Hays: I have been listening and reading a bit, and the best impression I can get on the director of public prosecutions is that the position is not designed to address any mischief of which we are aware but, it is to address reinforcing the perception of justice not only being done but being seen to be done. We create a new position, restructure, and add to the bureaucracy. The maxim in my mind does not come from my experience as a lawyer but in dealing with farm machinery: If it ain't broke, don't fix it.

I have had drawn to my attention a very interesting piece by someone who served as Deputy Minister of Justice in Manitoba when you were Attorney General, Bruce MacFarlane, a paper entitled *Sunlight and Disinfectants: Prosecutorial Accountability and Independence through Public Transparency*. I would quote his conclusion:

... as I have argued ... a structure itself may end up acting as a lightning rod for public and political discontent. Rather than focusing on positive values such as independence, accountability and public confidence, the mere existence of the structure can result, rightly or wrongly, in fostering quite the contrary: public mistrust, and the belief that the structure is accountable to no one.

I wonder if you would share with us the processes that have brought this initiative forward in that context.

Mr. Toews: Thank you for those good questions, senator. If “if it ain't broke don't fix it” was the principle with which we guided our lives, most of us would still be driving Model Ts. There was nothing wrong with the Model T.

Senator Hays: It was a great car.

Mr. Toews: The point is that improvements can be made even if something is not broken. That is really the emphasis that I have been trying to communicate to my staff and to the public. As one of the senators opposite you indicated, this is part of a development. We have seen this develop in Nova Scotia, British

L'autre qualité sur laquelle il faut insister, c'est la capacité d'élaborer des politiques. Je pense qu'il y aura un important élément politique à ce rôle. Le directeur des poursuites pénales devra être en mesure de recommander des changements aux politiques au procureur général. Voilà les qualités que je rechercherais chez un DPP, et que j'encourage le Sénat et la Chambre des communes à rechercher. Il y en a peut-être d'autres, mais je recommande particulièrement celles-là.

Le sénateur Zimmer : Mais surtout, dans quelles circonstances et par quels moyens la personne serait-elle destituée?

M. Toews : L'expression « motifs valables » est un principe de common law reconnu. On doit avoir de bonnes raisons. On applique ce principe dans bon nombre de contextes lorsque des gens ne peuvent être relevés de leurs fonctions que pour des motifs valables. Je ne voudrais pas en limiter la définition, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'il y a infraction à la loi pénale, par exemple. La personne pourrait prendre des habitudes de travail qui nuisent au bon fonctionnement du bureau. Ce peut être très vaste.

Le sénateur Hays : D'après ce que j'ai entendu et lu, je comprends que le poste de directeur des poursuites pénales n'est pas conçu pour réformer une situation que l'on connaît déjà, mais bien pour renforcer la perception que justice est, et surtout, paraît être rendue. On crée un nouveau poste, on le réorganise et on alourdit l'appareil bureaucratique. Le dicton qui me vient à l'esprit n'est pas tiré de mon expérience d'avocat, mais plutôt de mon expérience en machinerie agricole, et c'est que « le mieux est l'ennemi du bien ».

On a porté à mon attention un document très intéressant de Bruce MacFarlane, qui était sous-ministre de la Justice au Manitoba lorsque vous étiez procureur général. Ce document est intitulé *Sunlight and Disinfectants: Prosecutorial Accountability and Independence through Public Transparency* et je vais citer une traduction libre de sa conclusion :

[...]comme je l'ai mentionné[...] la structure elle-même pourrait finir par catalyser le malaise public et politique. Au lieu de se concentrer sur les valeurs positives telles que l'indépendance, la reddition de comptes et la confiance du public, la seule existence de la structure pourrait, à tort ou à raison, avoir l'effet tout à fait contraire et susciter la méfiance de la population et la perception que la structure n'a de comptes à rendre à personne.

Pourriez-vous nous expliquer les processus qui ont donné lieu à cette initiative dans ce contexte?

M. Toews : Je vous remercie, sénateur, pour ces questions pertinentes. Si nous fondions nos vies sur le principe « le mieux est l'ennemi du bien », la plupart d'entre nous conduiraient encore le modèle T de Ford. Ce modèle n'avait aucun problème.

Le sénateur Hays : C'était une excellente voiture.

M. Toews : Ce que je veux dire, c'est qu'il y a toujours moyen de faire mieux. C'est vraiment le message que j'essaie de transmettre à mon personnel et au public. Comme le disait un sénateur, cela fait partie d'un processus d'évolution. Nous l'avons vu en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique et au Québec.

Columbia and Quebec. We are strengthening prosecutorial independence by statutorily endorsing these principles. By the way, the issue of the relationship between the RCMP and the government was raised in Justice Hughes' report on the APEC inquiry. Justice Hughes indicated that we have great common law principles that protect the RCMP and make their decision-making process independent, but does that mean that we should not strengthen that through statutory provisions? Justice Hughes recommended we do that. We have not done that in that case yet, and that might be a development that we should in fact consider. It is something that I personally advocated, but it is not my area of responsibility at this point. The issue is part of a development of strengthening these particular principles that we cherish in our legal, political and judicial systems.

I respect Bruce MacFarlane; I served with him, and I continue to meet with him from time to time.

There is always a danger if you create an institution that is not sufficiently responsive that somehow it becomes as fossilized as other institutions that are not sufficiently responsive.

The Chairman: Those are fighting words.

Mr. Toews: I was not thinking of any particular institution. I will have to learn to be a little more politically sensitive. We have tried to put numerous safeguards and overrides in this legislation. One of them is the seven-year term in order that we do not institutionalize bureaucratic patronage. We also have the override of the ability of the Attorney General of Canada to send a specific direction on a policy basis by publishing it. I believe that is done in British Columbia, for example, where the Attorney General has sent a specific direction to the Director of Public Prosecution, but it is published. It is open; it is clear. We have kept the ability to intervene in a prosecution and retain the residual ability to prosecute.

We want to have the best of both worlds in this statute; the institutionalized statutory protection of the independence of prosecutors while, at the same time, giving the Attorney General the right, in appropriate circumstances, to intervene, although that intervention must be done in a very public way.

Senator Hays: Mr. McFarlane's point is a good one. By meddling to try to make things better, particularly in a world of increased politicization of things, be it judicial appointments or reinforcing through a director of public prosecutions and other accountability issues that do not have a real need associated with them, can be an invitation to politicize, and that has happened to a degree with the accountability act.

You might comment further on that, but I think that should guide public policymakers in addressing real issues with real solutions.

Mr. Toews: It is good advice, senator, that we not move prematurely on a particular issue. I think that in this case we would not be moving prematurely. This is something that could have been done in the last five to 10 years based on the report of the Law Reform Commission and on the initiatives of other

Nous renforçons l'indépendance en matière de poursuite en adhérant à ces principes. Soit dit en passant, le juge Hugues a soulevé la question de la relation entre la GRC et le gouvernement, dans son rapport d'enquête sur le sommet de l'APEC. Selon lui, nous avons d'excellents principes de common law qui protègent la GRC et lui permettent de rendre des décisions en toute indépendance, mais qu'est-ce qui nous empêche de les confirmer par des dispositions législatives? C'est ce que recommande le juge Hugues. Nous n'avons encore rien fait en ce sens, mais nous devrions y réfléchir. C'est quelque chose que je préconise personnellement, mais cela ne relève pas de mes compétences. Cette question s'insère dans une démarche de renforcement de ces principes qui nous tiennent à cœur, au sein de nos systèmes juridique, politique et judiciaire.

J'ai du respect pour Bruce MacFarlane; j'ai travaillé avec lui et je le vois encore de temps à autre.

Si vous créez une institution qui n'est pas suffisamment flexible, vous risquez qu'elle devienne aussi fossilisée que les autres qui ne sont pas assez réceptives.

Le président : Je vous trouve critique.

M. Toews : Je ne pensais à aucune institution en particulier. Je devrai apprendre à être plus sensible en matière de politique. Nous nous sommes efforcés d'inclure dans la mesure législative bon nombre de mesures de protection et de dérogations, notamment un mandat de sept ans pour ne pas ouvrir la porte au népotisme bureaucratique. Le procureur général du Canada peut également donner une directive précise au directeur, selon la politique établie, en autant qu'elle soit écrite et publiée. Je crois que cela s'est fait en Colombie-Britannique, par exemple, lorsque le procureur général a publié une directive à l'intention du directeur des poursuites pénales. C'est une procédure transparente et claire. Nous avons conservé le pouvoir d'intervenir dans les poursuites et d'assumer leur conduite.

Nous voulons le meilleur des deux mondes dans la loi, c'est-à-dire à la fois la protection législative institutionnalisée de l'indépendance des procureurs et le droit du procureur général d'intervenir, dans certaines circonstances, bien que cette intervention doive être très publique.

Le sénateur Hays : M. McFarlane a soulevé un bon élément. En essayant d'améliorer les choses, particulièrement dans un monde de politisation accrue, que ce soit les nominations à la magistrature ou la création du poste de directeur des poursuites pénales ou d'autres questions de responsabilité qui n'y sont pas nécessairement liées, on pourrait inciter à la politisation, et c'est ce qui s'est produit, dans une certaine mesure, avec la loi sur la responsabilité.

Vous pourriez peut-être nous en dire plus long sur cet aspect, mais je pense que cela devrait aider les décideurs publics à trouver des solutions concrètes aux véritables problèmes.

M. Toews : Il est vrai, sénateur, que nous ne devrions pas agir trop hâtivement dans certains dossiers, mais je ne crois pas que ce soit le cas avec celui-ci. Selon le rapport de la Commission de réforme du droit du Canada et les initiatives qu'ont prises les autres provinces, c'est quelque chose qui aurait pu être fait il y a

provinces. In fact, we get to benefit from the mistakes that other jurisdictions have made. However, in looking at their experience with this, there are not any significant issues that I would mark as a concern. Generally speaking, they have been positive developments and we should take advantage of those and not wait for a crisis to occur.

Senator Cools: I believe that the intent of these provisions is to do much good, but there is a nagging concern that we are involving ourselves in some naiveté, and I will tell you why. You are talking about the state of national justice. I am a great believer that Parliament has a duty to superintend the state of national justice in the country. Unfortunately, when we say “political,” you mean political in a partisan sense.

One of the largest problems this country has faced in many years is that the administration of justice has been greatly politicized, and it is politicized inside the police and the prosecutors. For example, when prosecutors are zealots in a particular ideology, there can be waves of prosecutions. We had a 10-year period in this country when any man accused of sexual assault was virtually carried away without a trial, because of zealots in these positions. The day is over in this country when a minister of justice will ask a judge to acquit a friend. This is not the problem. The problems are inside the systems, and that is why we have had a plethora of wrongful convictions in this country in the past many years.

I did a study, in which I have not been able to interest any Minister of Justice, on false accusations made against men during divorce proceedings. I was amazed that I could not get the then-Ministers of Justice interested. One judge described it as the weapon of choice at a certain period of time. I am talking about the phenomenon of, usually a woman, falsely accusing the man within a civil proceeding of abusing a child as a strategy to get sole custody. I have paid a fair amount of attention to that matter.

To come to the matter at hand, I admire and laud the message that you are trying to send. One of my concerns on the phenomenon of this new position is that it is embodied in its own act. That sets off my alarms because I know that systems begin to creep. In a couple of years there will be another amendment and, before you know it, there is a whole new creature in accordance with the image and vision of someone, and we may never even know who that someone is.

There has been a movement afoot in this country among people who I would describe as the legalists to take the position of the attorney general out of the cabinet and out of the House. A few years after Confederation, Sir John A. Macdonald, who personally authored the department of justice act, took unto himself the role of Attorney General and Minister of Justice concurrent with being Prime Minister, because he understood the inherent difficulties in these situations. As you know, those two positions are one in Canada. The British did not have a minister of justice. Canada, at the time of creating a ministry of justice,

cinq ou dix ans. En fait, nous tirons parti des erreurs des autres gouvernements. Cependant, si l'on regarde leur expérience, il n'y a aucun problème que je qualifierais d'inquiétant. En général, ils ont fait des progrès. Nous devrions donc en profiter et ne pas attendre qu'une crise survienne.

Le sénateur Cools : Je crois que ces dispositions se veulent très utiles, mais il faut faire attention à ne pas nous montrer un peu naïfs et je vais vous expliquer pourquoi. Vous parlez de l'état de notre système national de justice. Je crois fermement que l'administration de la justice au Canada relève du Parlement. Malheureusement, lorsque nous disons « politique », nous le faisons dans un esprit partisan.

La politisation de la justice, notamment chez les policiers et les procureurs, est l'un des plus gros problèmes auquel le pays ait fait face en bien des années. Par exemple, lorsque les procureurs sont fanatiques d'une idéologie politique, il peut y avoir des vagues de poursuites. Pendant dix ans, notre pays a connu une période où les hommes accusés d'agressions sexuelles étaient pratiquement condamnés sans procès, à cause des fanatiques qui voyaient ainsi les choses. L'époque où un ministre de la Justice pouvait demander à un juge d'acquitter un ami est révolue. Là n'est pas le problème. Les problèmes se situent à l'intérieur des systèmes, et c'est pourquoi notre pays a commis autant d'erreurs judiciaires depuis de nombreuses années.

J'ai mené une étude, à laquelle je n'ai pu intéresser aucun ministre de la Justice, sur les fausses accusations portées contre les hommes en instance de divorce. J'ai été ébahie de constater le peu de cas qu'en faisaient les ministres de l'époque. Un juge a décrit cela comme une arme de prédilection à une certaine époque. Je parle bien sûr du phénomène des femmes qui accusent faussement leur conjoint, lors d'un procès au civil, d'abuser de leurs enfants pour en obtenir la garde exclusive. Je me suis beaucoup intéressée à ce dossier.

Pour revenir sur notre sujet, je vous admire et je vous félicite pour le message que vous vous efforcez de transmettre. L'une des choses qui me préoccupent, c'est que ce nouveau poste soit enchaîné dans sa propre loi. Cela m'inquiète car je sais que les systèmes commencent à dériver. Dans deux ou trois ans, il y aura un autre amendement et, sans qu'on s'en rende compte, la loi aura pris une toute autre forme calquée sur la vision de quelqu'un, et on ne saura peut-être même pas qui.

Il existe au pays un mouvement de gens, que je pourrais appeler des legalistes, qui veulent pousser le procureur général hors du Cabinet et de la Chambre. Quelques années après la Confédération, sir John A. MacDonald, auteur de la Loi sur le ministère de la justice, a assumé de lui-même les fonctions de procureur général et de ministre de la Justice en même temps que celles de premier ministre, car il comprenait les difficultés inhérentes à ces situations. Comme vous le savez, ces deux postes ne sont en fait qu'un seul au Canada. Les Britanniques n'ont pas de ministre de la Justice. Lorsqu'on a créé le ministère

and the attorney general's ex officio, the minister of justice, was essentially, they thought, at the leading edge of those in the U.K. who were advocating a separate ministry of justice to look after the thousands of administrative details with which you are burdened.

Two years ago, the government did away with the secondary law officer of the Crown, the Solicitor General. The Minister of Justice is the chief law officer of the Crown and the Solicitor General is the secondary law officer. I complained at the time, but they went ahead and did it. I view that as part of the whole process. What we have here is, to my mind, the first step in moving the Attorney General and the prosecutorial process out from being a minister, out of the House of Commons. I mean this movement has been afoot for a while. To prove my point, all we have to do is look to the clauses in the bill that govern the removal, the tenure and the term, and the removal of this new DPP.

Looking at clause 5, my reading is that position is irremovable. If you look at the page 106 of the bill, subclause 5(1) mixes a cocktail of removal procedures. It mixes the phenomenon of tenure during good behaviour along with tenure for fixed term of seven years. It also involves tenure during pleasure. It talks about removal at any time. It mixes in, and does not say an address but also mixes in, removal. It speaks of a resolution of the House of Commons only, not the House of Commons and the Senate. Each of those methods has a distinct history: During pleasure, during good behaviour. Minister, your staff will not tell you that if you interpret that clause, that person is irremovable. The next subclause states,

5(2) At the end of the Director's term, the Director shall continue in office until his or her successor is appointed.

A minister can simply not make an appointment for many, many years. We went without a chief librarian for many, many years. Minister, I am inviting you to look at some of these questions with great detail. The phenomenon of a removal by address is peculiar and one that very few people understand. If, under a motion to remove an office-holder on a minister of the Crown and once that is commanded by legislation, if the minister does not get his desired wish as articulated in the motion, the minister is forced to retire. The reason we have not removed a judge by an address in the last 140 years, is not because there have not been bad judges; it is because the situation is fraught with political danger. As you know, in British history, the last judge removed by the address was Sir Jonah Barrington. This is why I keep encouraging us to pay more attention to the actual scripting and drafting of these bills. If you will recall, many years ago, we had a disaster called the Judge Landreville affair. The motion to remove him originated in the Senate. The government at the time, I believe, — I would have to look this up — understood very clearly that if it were of the instance of a minister, they were at risk. Whenever a statute or, as in the cases of the judges, the BNA Act commands an address, a removal by an address if a minister of the Crown asks the House and fails to get it, that minister and even the government may fall. It is an extremely difficult matter because it has to do with the misadvising of the House and the misadvising of her Majesty on the use of her prerogative. This was

de la Justice et le procureur général d'office, le ministre de la Justice, le Canada, pensait-on, était à l'avant-garde du Royaume-Uni, qui préconisait un ministère de la Justice distinct pour s'occuper du lourd fardeau des formalités administratives.

Il y a deux ans, le gouvernement a aboli le poste de deuxième conseiller juridique de l'État, le Solliciteur général. Le ministre de la Justice est le premier conseiller juridique de l'État et le Solliciteur général le deuxième. Je m'étais opposée à cette révocation à ce moment-là, mais elle s'est quand même faite. Je vois là tout le processus. Ceci est, à mon avis, un premier pas pour pousser le procureur général et les poursuites hors du Cabinet et de la Chambre des communes. Cette tendance est amorcée depuis un bon moment. Pour prouver ce que je dis, nous n'avons qu'à examiner les articles du projet de loi qui traitent de la révocation, du mandat et de la durée, ainsi que de la destitution de ce nouveau DPP.

Si je lis l'article 5, je comprends que ce poste est inamovible. Si vous prenez la page 106 de ce projet de loi, le paragraphe 5(1) énonce diverses procédures de révocation. On parle d'une nomination à titre inamovible et d'un mandat de sept ans. Il est donc question de nomination à titre amovible. On parle de révocation motivée, mais on ne dit pas que c'est sur adresse. Il est question de résolution de la Chambre des communes seulement, sans tenir compte du Sénat. Ces méthodes sont très différentes : la nomination à titre amovible ou inamovible. Monsieur le ministre, si vous interprétez cet article, votre personnel ne vous dira pas que cette personne est inamovible. Le paragraphe suivant stipule :

5(2) À l'expiration de son mandat, le directeur demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé.

Un ministre peut simplement ne pas procéder à une nomination pendant de nombreuses années. Nous avons été privés d'un bibliothécaire en chef pendant des années. Monsieur le ministre, je vous invite à creuser un peu quelques-unes de ces questions. La révocation sur adresse est un phénomène particulier difficile à comprendre. Quand il y a une motion visant à destituer un titulaire de charge sur adresse d'un ministre, une fois que la loi l'exige, si l'on n'adopte pas la motion, le ministre est forcé de démissionner. Si aucun juge n'a été révoqué sur adresse au cours des 140 dernières années, ce n'est pas parce qu'il n'y a pas eu de mauvais juges, mais bien que la situation présente un danger politique. Comme vous le savez, dans l'histoire britannique, le dernier juge à avoir été révoqué sur adresse était sir Jonah Barrington. C'est pourquoi je veux que nous portions plus d'attention au libellé de ces projets de loi. Vous vous souvenez peut-être de la controverse, il y a de nombreuses années, entourant la destitution du juge Landreville. Une motion visant à le révoquer avait été déposée au Sénat. Le gouvernement d'alors que je devrai vérifier savait très bien qu'il était à risque si l'adresse émanait d'un ministre. Lorsqu'un ministre dépose une motion à la Chambre et qu'une loi ou, dans le cas des juges, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, exige une révocation sur adresse, le rejet de la motion entraînerait la chute de ce ministre et même du gouvernement. C'est une question extrêmement difficile, parce qu'elle laisse entendre que des

why Diefenbaker ran into the difficulty on the Coyne affair many years ago. I remember he turned it around to try to move it by bill. I keep urging some of us to study these important constitutional questions.

Minister, in this clause, they have thrown in every form of tenure all in one.

The Chairman: Senator Cools, could we ask the minister to respond?

Senator Cools: He may not be ready. I am just asking the minister to think about something.

Mr. Toews: I appreciate that Senator Cools. That was not the option of our government. That was a Bloc amendment.

Senator Cools: We should look at it.

Mr. Toews: All I can say is that is the product of the discussion of the House of Commons. It was not our first choice, and I am mindful of the concerns you have drawn to our attention.

The Chairman: Minister, to be clear to the people who do not have the act before us, can you tell us the Bloc amendment and the change so we can be clear about the clause in question?

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio, Department of Justice Canada: I would be pleased to do that. In the Bloc amendment, we are referring to subclause 4(5).

Senator Cools: No, it is subclause 5(2).

Mr. Wild: If you look at the part that starts "with the support of a resolution of the House of Commons to that effect," that amendment was introduced in the House. It used to simply allow the Governor-in-Council to remove for cause. What was introduced into the House was the concept of obtaining the support of a resolution of the House of Commons to that effect, which effectively means that the DPP can be removed for cause; however, in order to do so, a resolution of the House to that effect must first be obtained.

The Chairman: Senator Cools raised an interesting question about subclause 5(2) that says, "...the Director shall continue in office until his or her successor is appointed." Senator Cools pointed to one of the problems there. Minister, I would love to hear your comments on the senator's good point.

Mr. Wild: If I may, I will speak to that as well. That is actually a common provision in many legislations setting up an appointment regime in allowing for the fact that there is an envisaged finite term. Due to a variety of circumstances, the government may not be in a position to have a successor appointed to commence the day after that envisaged term has ended. It merely is a provision that allows one to continue in the position until the successor is actually able to be appointed and put in the position.

mauvais conseils ont été donnés à la Chambre et à Sa Majesté sur l'application d'un privilège. C'est pourquoi le gouvernement Diefenbaker s'est heurté à des difficultés dans l'affaire Coyne, il y a de nombreuses années. Je me souviens qu'il avait tenté de redresser la situation au moyen d'un projet de loi. Je continue d'inciter certains d'entre nous à étudier ces questions constitutionnelles fondamentales.

Monsieur le ministre, cet article regroupe toutes les formes possibles de mandat.

Le président : Sénateur Cools, pourrions-nous demander au ministre de répondre?

Le sénateur Cools : Il pourrait ne pas être prêt. Je lui demandais simplement d'y réfléchir.

M. Toews : J'en suis conscient, sénateur Cools. Ce n'était pas le choix de notre gouvernement. Il s'agit d'un amendement du Bloc.

Le sénateur Cools : Nous devrions l'examiner.

M. Toews : Sachez que c'est le fruit d'une discussion entre les députés de la Chambre des communes. Ce n'était pas notre premier choix et je suis au fait des préoccupations que vous avez soulevées.

Le président : Monsieur le ministre, pour les gens qui n'ont pas la mesure législative devant eux, pourriez-vous expliquer l'amendement du Bloc ainsi que le changement apporté afin que nous puissions mieux saisir l'article en question?

Joe Wild, avocat-conseil, Services juridiques, portefeuille du Conseil du Trésor, ministère de la Justice Canada : Je serais heureux de le faire. Dans l'amendement du Bloc, nous nous reportons au paragraphe 4(5).

Le sénateur Cools : Non, c'est le paragraphe 5(2).

M. Wild : Si vous prenez la partie qui débute par « appuyée par une résolution de la Chambre des communes à cet effet », il s'agit d'un amendement déposé à la Chambre. Le gouverneur en conseil pouvait ainsi procéder à une révocation motivée. On a présenté à la Chambre un concept visant à obtenir un appui par une résolution de la Chambre des communes, ce qui signifie, à toutes fins pratiques, que le DPP peut faire l'objet d'une révocation motivée; cependant, pour ce faire, on doit d'abord obtenir une résolution de la Chambre.

Le président : Le sénateur Cools a soulevé une question intéressante à propos du paragraphe 5(2) qui stipule que « [...] le directeur demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ». Elle a fait ressortir l'un des problèmes. Monsieur le ministre, j'aimerais vous entendre à ce sujet.

M. Wild : Si vous me le permettez, j'aimerais en parler. En fait, c'est une disposition courante dans bien des lois qui définissent un régime de nomination, qui permet d'accorder un mandat d'une durée déterminée. Pour diverses raisons, le gouvernement peut ne pas être en mesure d'affecter une personne à ce poste le jour suivant l'expiration du mandat. Il s'agit tout simplement d'une disposition qui autorise le directeur à demeurer en poste jusqu'à ce que son successeur soit désigné et puisse le remplacer.

The Chairman: The House of Commons legislative committee on Bill C-2 deleted a function of the director of public prosecutions by which he or she, “conducts, on behalf of the Crown and in respect of prosecutions, any appeal or other proceeding in which the Crown is named as a respondent.”

Do you know why this was done and should this specific function not be put back in? Why was that removed?

Mr. Toews: Yes, that is the deletion of paragraph 3(3)(b). The removal resulted from a review of the definition of “prosecution” contained in the act and of the other powers and duties and functions contained within clause 3. It was concluded that respondent proceedings were described by paragraph 3(3)(a) combined with a definition of “prosecution” which includes a proceeding or any appeal related to a prosecution.

The Chairman: It was deemed redundant and unnecessary?

Mr. Toews: That is my conclusion reading this.

The Chairman: If the Attorney General is able to issue directives regarding a prosecution, how will the independence of the director of public prosecutions be ensured? If the Attorney General has the power to give directions to the special prosecutor, where is the independence and freedom from political influence?

Mr. Toews: Both the director of public prosecutions and the Attorney General are guided by the same common law principles on which one initiates a prosecution. That does not change. For example, if there is a hate crimes law prosecution and the director of public prosecutions says I think we should just let it rest at the court of appeal level, there is a general public interest in the matter. The Attorney General says this needs to go on to the Supreme Court of Canada. The Attorney General then can publicly take it over. However, it must be done publicly. That must be published, I believe, in the *Canada Gazette* as well. That retains that overall broad public interest function for which the Attorney General is responsible, which a director of public prosecutions may not necessarily consider to be important in a particular case.

Senator Baker: I would like to ask one question concerning the proposed conflict of interest act. The House of Commons removed a clause from the bill that required an oath to be sworn by any parliamentarian who had reasonable grounds to believe that a violation had taken place. If you have a complaint to make, you normally swear the complaint in some way. That has been removed from the bill by the House of Commons. Then looking at what follows the commissioner has the power to subpoena witnesses, to demand that persons give testimony — there is a clause there that says the testimony compelled cannot be used in a future proceeding against that person. However, as you know, it can be used to judge his or her credibility in a future proceeding. Then you get to the clause where the commissioner is not compellable, in any action arising out of his or her actions — that is in criminal or civil proceedings. Then you get to the clause

Le président : Le comité législatif de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-2 a supprimé une fonction du directeur des poursuites pénales, soit celle de « mener, pour le compte de l'État, relativement aux poursuites, les recours et les autres procédures dans lesquels l'État a qualité d'intimé ».

Ne serait-il pas préférable de la réinstaurer? Pourquoi l'a-t-on retirée?

M. Toews : En effet, on a supprimé l'alinéa 3(3)b) après avoir étudié la définition de « poursuite » que contient la loi ainsi que les autres pouvoirs, obligations et fonctions prévues à l'article 3. On a conclu que les procédures dans lesquelles l'État avait qualité d'intimé étaient décrites à l'alinéa 3(3)a) et que la définition de « poursuite » englobait les procédures liées à toute infraction dont la poursuite et les recours connexes.

Le président : Vous avez donc trouvé que c'était redondant et inutile?

M. Toews : Tout à fait.

Le président : Si le procureur général peut donner des directives relativement à l'introduction ou à la conduite des poursuites en général, comment peut-on assurer l'indépendance du directeur des poursuites pénales? Si le procureur général a le pouvoir de donner des directives au procureur spécial, le directeur est-il à l'abri des influences politiques?

M. Toews : Le directeur des poursuites pénales et le procureur général sont guidés par les mêmes principes de common law en matière de poursuites. Cela ne change pas. Par exemple, dans le cas de poursuites pour crimes haineux, quand le directeur estime qu'il est préférable de demeurer en Cour d'appel alors qu'il y a un élément d'intérêt public. Le procureur général est d'avis que l'affaire doit être portée devant la Cour suprême du Canada. La décision revient au procureur général, à condition qu'elle soit rendue publique. Je crois que la directive doit aussi être publiée dans la *Gazette du Canada*. Ainsi, on maintient la fonction essentielle de protection de l'intérêt public qu'assume le procureur général, intérêt dont le directeur des poursuites pénales ne tient pas nécessairement compte dans une affaire particulière.

Le sénateur Baker : J'aimerais poser une question concernant le projet de loi sur les conflits d'intérêts. La Chambre des communes a supprimé un article selon lequel tout parlementaire devait affirmer solennellement avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction avait été commise. Si vous souhaitez déposer une plainte, vous devez normalement prêter serment d'une façon ou d'une autre. La Chambre des communes l'a retiré du projet de loi. Si l'on regarde ce qui suit, le commissaire a le pouvoir d'assigner devant lui des témoins et de leur enjoindre de témoigner il y a un article qui stipule que ce témoignage ne peut être utilisé dans des poursuites ultérieures contre la personne. Par contre, comme vous le savez, on peut s'en servir pour juger de sa crédibilité. Aux termes de la loi, le commissaire bénéficie de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes et les paroles qui lui sont attribuables. Enfin, la décision du commissaire est

where it says that his or her decision as commissioner cannot be appealed to a court, other than under a section of the Federal Courts Act, which places the judgment at the level of a ministerial decision.

In other words, your decision can only be questioned based on patent unreasonableness, which is a decision that is procedurally unfair. That is a very high standard.

Do you think, perhaps, it should be put back in there that somebody should have to swear reasonable grounds to believe? I do not know if you want to comment on that, because the House of Commons has removed it. However, in any other profession — you look at doctors, lawyers, nurses and so on — there is usually, in disciplinary proceedings, an appeal to a superior court in the province in which the proceeding or review took place by that professional body.

There is not in this legislation. In fact, it forbids such a reference to a court on a decision of the commissioner. Here is the commissioner, almighty, making a decision that could ruin somebody's reputation. The testimony given can be used in a future proceeding against that person to establish his or her credibility, but not in substantive ways of laying charges. The commissioner's decision cannot be questioned through civil or criminal proceedings; his decision is final and cannot be appealed to a court.

Do you think that there should be an amendment made to allow an appeal of the commissioner's decision to a superior court?

Mr. Wild: The question, as I understand it relates to the proposed conflict of interest act.

The Chairman: The CIA, you call it.

Mr. Wild: The COIA, but that is okay. It relates to the role of the conflict of interest act and the role of ethics commissioner and the requirement of an attestation by a member of Parliament. What that related to was if a member of the public wished to bring a complaint to the commissioner, they had to go through a member of Parliament to do so. Before the bill was amended in committee, the member of Parliament was required to give an attestation as to the reasonableness of that complaint.

That has been removed so that it is really up to the MPs to decide, on whatever basis they wish, whether or not they wish to bring that information forward to the commissioner, who will then take it into consideration in determining whether or not to launch an investigation.

The idea behind what has happened to the proposed act is you have a commissioner who is reviewing matters that relate to whether or not a public office-holder is in a conflict of interest. Generally, the commission determines whether that public office-holder has violated any of the prohibitions set out in the proposed conflict of interest act — such as the obligation to recuse from debate or voting on the matter where they are in a conflict of interest.

définitive et ne peut être attaquée que conformément à la Loi sur les Cours fédérales, c'est-à-dire par un ministre.

Autrement dit, on ne peut mettre en doute votre décision que si elle est manifestement déraisonnable, c'est-à-dire injuste sur le plan de la procédure. La barre est haute.

À votre avis, ne serait-il pas préférable de remettre en place l'article selon lequel une personne doit affirmer solennellement avoir des motifs raisonnables? Je ne sais pas si vous voulez en parler, puisque la Chambre des communes l'a supprimé. Cependant, dans toute autre profession que ce soit chez les médecins, les avocats ou les infirmières, on a habituellement, dans les procédures disciplinaires, la possibilité de faire appel à une instance supérieure de la province dans laquelle l'ordre professionnel a mené la procédure ou l'examen.

Ce n'est pas le cas ici. En fait, il est interdit d'interjeter appel de la décision du commissaire. Le commissaire tout-puissant prend une décision qui pourrait ruiner la réputation de quelqu'un. On peut utiliser le témoignage d'une personne contre elle-même dans une poursuite ultérieure afin d'établir sa crédibilité, mais pas pour porter des accusations. Les décisions du commissaire ne peuvent être attaquées devant les tribunaux; elles sont définitives et non susceptibles de recours judiciaires.

Faudrait-il une modification pour nous réserver la possibilité de porter en appel la décision du commissaire devant un tribunal supérieur?

M. Wild : Si j'ai bien compris, la question concerne la Loi sur les conflits d'intérêts, n'est-ce pas?

Le président : Tout-à-fait, la LCI, comme vous l'appelez.

M. Wild : Il y est question du rôle de la Loi sur les conflits d'intérêts, du mandat du commissaire à l'éthique et de la nécessité d'avoir une attestation d'un député. Ce dont il s'agit, c'est que lorsqu'un membre du public souhaitait déposer une plainte auprès du commissaire, il devait le faire par l'intermédiaire d'un député. Avant que le comité ne modifie le projet de loi, le député était tenu d'attester le caractère raisonnable de la plainte.

Cette exigence n'existe plus, alors les députés peuvent désormais décider, pour quelque raison que ce soit, de transmettre ou non l'information au commissaire, lequel l'examinera et décidera s'il convient ou non de faire enquête.

Je vais vous expliquer le concept qui sous-tend ce projet de loi. Le commissaire étudie des dossiers et doit déterminer si un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts. En général, le commissaire établit si cette personne a passé outre aux exigences prévues par le projet de loi sur les conflits d'intérêts, par exemple à l'obligation de se récuser concernant un débat ou un vote sur une question qui la place en situation de conflit d'intérêts.

The proposed act sets out a scheme for administrative monetary penalties, where someone has a failure to file the proper reports to the commissioner, of up to \$500 fines. In terms of the substantive parts of the act, there is no sanction that the commissioner has other than what we call kind of a shaming sanction, in that he can make public a report about the fact that this public office-holder has violated a prohibition in the act. In doing so, he or she could also, if it involves post-employment aspects — i.e. a public office-holder who has left the public service, and there is a violation — can forbid other public office-holders from having contact with the former public office-holder.

There is no criminal sanction for a violation of an element of the proposed act. In fact, it specifically excludes section 126 of the Criminal Code from operation. The primary policy rationale behind where the sanctions are going to come from is that, ultimately, these are matters that will relate back to discipline and employment. In other words, you are talking about a commissioner who makes a finding — for example, a minister who has violated the proposed act. It is really in the hands of the Prime Minister, who is accountable before the House of Commons and Parliament for whether or not the Prime Minister has then taken the appropriate action in dealing with that issue.

That is the focus of the proposed act. It is through those means as opposed to decisions that generate sanctions that the commissioner would be imposing, which would then necessitate rules of natural justice, procedural fairness and various appeal mechanisms.

Senator Baker: A person's reputation could be totally destroyed.

Mr. Toews: I apologize; I have to leave. However, my officials here, as you can see, conduct themselves admirably. Needless to say, I adopt these answers.

The Chairman: Before you go, I want to thank you on behalf of the committee for coming here today. We know you rearranged your schedule, and that you did not arrive until after midnight last night. We know you had to cancel important appointments, but you have to go back out West now to catch up on some of them.

Mr. Toews: I appreciate the invitation. It may have been an inconvenience, but I think it is very important that I was here and I thank the committee for its invitation.

The Chairman: I would invite Robert Frater and Ann Chaplin to join their colleagues at the table.

Senator Joyal: On a point of order. It is the custom of the committee to address witnesses by their surnames and not by their first names. The committee is governed by the same rules of decorum as the Senate. I would appreciate inviting witnesses by their surnames and not by their first names.

The Chairman: Did I not say Robert Frater and Anne Chaplin?

Quand une personne omet de présenter ses rapports au commissaire, le projet de loi prévoit des sanctions administratives pécuniaires pouvant se chiffrer à 500 \$. En ce qui concerne les dispositions de fond de la loi, le commissaire ne peut infliger aucune sanction autre que celle qu'on appelle la sanction de l'humiliation, c'est-à-dire publier un rapport sur l'infraction commise par le titulaire de charge publique. Ainsi, si le titulaire de charge publique commet une infraction après son mandat soit après avoir quitté la fonction publique le commissaire pourrait aussi interdire aux autres titulaires de charge publique d'entrer en contact avec lui.

Le projet de loi ne prévoit aucune sanction pénale en cas de violation de la présente loi. En fait, il précise que les contraventions sont soustraites à l'application de l'article 126 du Code criminel. Ce qui justifie principalement ces sanctions est le fait que ces cas se rapportent à la discipline et à l'emploi. Autrement dit, un commissaire établit une conclusion, par exemple sur un ministre ayant enfreint la loi à l'étude qui est proposée, et il la remet au premier ministre, qui doit rendre des comptes à la Chambre des communes et au Parlement des mesures qu'il a prises pour régler le problème.

C'est l'objectif du projet de loi. C'est par ces moyens, plutôt que par des décisions entraînant des sanctions, que le commissaire imposerait — ce qui nécessiterait des règles de justice naturelle — l'équité procédurale et divers mécanismes d'appel.

Le sénateur Baker : Des réputations pourraient être anéanties.

M. Toews : Toutes mes excuses; je dois vous quitter. Néanmoins, comme vous pouvez le constater, mes collaborateurs, ici, se tirent très bien d'affaire. Il va sans dire que j'assume leurs réponses.

Le président : Avant que vous ne partiez, j'aimerais, au nom du comité, vous remercier de votre présence ici aujourd'hui. Nous savons que vous avez remanié votre horaire et que vous êtes arrivé aux petites heures du matin. Nous savons également que vous avez dû annuler des rendez-vous importants, et que vous devez maintenant retourner dans l'Ouest pour les reprendre.

M. Toews : J'apprécie votre invitation. Cela a peut-être été inconmode, mais j'estime que ma présence était très importante et je remercie le comité de m'avoir invité.

Le président : J'inviterais Robert Frater et Ann Chaplin à venir rejoindre leurs collègues.

Le sénateur Joyal : J'invoque le Règlement. Dans notre comité, il est d'usage qu'on s'adresse aux témoins en les appelant par leur nom de famille, et non par leur prénom. Le comité est régi par les mêmes règles de décorum que celles qui sont en vigueur au Sénat. J'apprécierais qu'on invite les témoins en les appelant par leur nom de famille plutôt que par leur prénom.

Le président : N'ai-je pas dit Robert Frater et Anne Chaplin?

Senator Joyal: You mentioned the first two witnesses by their first and last names but then you addressed Mr. Wild as, Joe.

The Chairman: I apologize to you, Senator Joyal, and I apologize to the committee if I made that mistake.

Senator Baker: A senator, a member of the House of Commons, a cabinet minister or a public office holder could be totally discredited in the public with no recourse, no appeal procedure, no chance to clear his or her name and no chance to reverse a decision of a fine levied against them for alleged wrongdoing. Mr. Wild, under normal circumstances there is an appeal. Instead, there is a clause in this bill that says there is no appeal.

I will point out that Ms. Chaplin is an expert in this area. As well, Mr. Frater was a participant in the *R. v. Regan* case in Nova Scotia in which we were talking about the demarcation line between the police and prosecution, and the importance of maintaining that distinction about the word "initiate." Perhaps he is an expert on the use of "initiate prosecutions." An entire case was addressed on this matter in Nova Scotia by the Court of Appeal, in which the other side wished to cross-examine Mr. Frater. The entire case was about the use of the word, as found in the *R. v. Regan* case before the Nova Scotia Court of Appeal. Why not include in the bill the facility to appeal to a superior court judge, as included in every other piece of legislation, I believe, governing professional alleged misconduct? Mr. Frater, why are the words "initiate prosecutions" in this bill?

Robert Frater, Senior General Counsel, Criminal Law Section, Department of Justice Canada: To clarify, I was counsel for the Attorney General in the *Regan* case both in the Nova Scotia Court of Appeal and in the Supreme Court of Canada. We went into that case to discuss with the court what the line is between the police and the prosecution and how the relationship had evolved over time. Our concern was that the trial judge in that case had suggested that they are completely separate. In fact, that is not the case because prosecutors are involved with police before charges are laid. For example, if you want a wiretap in this country, as you pointed out, senator, there has to be an agent of the attorney general present for the application. Ms. Proulx pointed out that in many situations where charges cannot be initiated without the consent of the attorney general, such as war crimes prosecutions, genocide, hate crimes, et cetera. Many crimes require the consent of the Attorney General. In that sense, certain offences are initiated as matter of law by the Attorney General. However, Bill C-2 does not adopt an American-style prosecution whereby DPPs would have their own investigative force to prepare the investigation, after which the charge would be initiated. Things would be just as they are now where the police or other investigative agency would do the work, come before the

Le sénateur Joyal : Vous avez mentionné les deux premiers témoins en disant leur nom en entier, mais ensuite, vous vous êtes adressé à M. Wild en l'appelant Joe.

Le président : Je vous présente mes excuses, sénateur Joyal, et je prie le comité de m'excuser si j'ai commis cette erreur.

Le sénateur Baker : Un sénateur, un député de la Chambre des communes, un membre du Cabinet ou un titulaire de charge publique pourrait être totalement discrédité aux yeux du public sans disposer d'aucun recours ni d'aucune procédure d'appel, ni d'une chance de laver sa réputation ou d'annuler la décision relative à une amende qui lui aurait été imposée pour des méfaits allégués. Monsieur Wild, en temps normal, on peut interjeter appel. Mais dans cette loi, une disposition l'interdit.

Je souligne que Mme Chaplin est une experte en la matière. De plus, M. Frater a participé à l'affaire *R. c. Regan*, en Nouvelle-Écosse, où nous avons parlé de la ligne de démarcation entre la police et la poursuite, ainsi que de l'importance de maintenir cette distinction pour l'usage du mot « intenter ». Sans doute M. Frater est-il un expert en matière d'utilisation de l'expression « intenter des poursuites ». La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a été saisie d'un cas qui portait entièrement sur le sujet, et dans le cadre duquel les autres parties voulaient

contre-interroger M. Frater. Toute l'affaire tournait autour de l'usage de ce terme, comme on peut le voir dans le cas *R. c. Regan* entendu par la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. Pourquoi ne pas inclure dans le projet de loi un dispositif permettant de faire appel à une instance supérieure, comme c'est le cas, je crois, dans toutes les autres mesures législatives régissant les cas d'allégation d'inconduite professionnelle? Monsieur Frater, pourquoi l'expression « intenter des poursuites » figure-t-elle dans ce projet de loi?

Robert Frater, avocat général principal, Section du droit pénal, ministère de la Justice Canada : À titre de clarification, sachez que dans l'affaire *Regan*, j'ai agi à titre de conseiller du procureur général tant à la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse qu'à la Cour suprême du Canada. Nous avons examiné ce dossier pour discuter avec la Cour de la ligne de démarcation entre la police et la poursuite, et de la façon dont la relation entre les deux a évolué avec le temps. Nous sommes préoccupés par le fait que le juge de première instance a laissé entendre que les deux rôles étaient complètement distincts. Dans les faits, ce n'est pas le cas, parce que les procureurs collaborent avec la police avant que des accusations soient portées. Par exemple, si l'on veut effectuer des écoutes électroniques dans ce pays, comme vous l'avez fait remarquer, sénateur, un mandataire du procureur général doit être présent au moment de la demande. Mme Proulx a fait valoir que dans de nombreuses situations, on ne peut intenter des poursuites sans le consentement du procureur général, comme dans le cas de crimes de guerre, de génocides, de crimes haineux, etc. Le consentement du procureur général est requis pour de nombreux types de crimes. En ce sens, pour certaines infractions, des poursuites sont engagées en vertu de la loi par le procureur général. Toutefois, le projet de loi C-2 ne préconise pas un style de

Attorney General, and have the Crown review the charge, depending on the jurisdiction, before it is laid. The bill is not intended to signal any kind of change in that respect.

Senator Baker: Is there an objection to removing the word “initiate” each time it appears in a general sense or do you perceive that to be a problem? Do you wish to answer that?

Mr. Frater: I am saying that it reflects reality in a number of situations in that prosecutions would not be initiated without the consent of the DPP under the proposed new system. It is an accurate description of what will occur under the proposed new system, in some cases.

Senator Baker: Mr. Frater, there was the Marshall inquiry, the Martin report and now the Lamer report, which addresses this question specifically and says that there should not be a blurring of the line to the extent that there is a participation by the Crown prosecutor in the investigation of a particular offence in initiating an actual laying of charge. Yes, they are there for consultation purposes, as is the case in several provinces, but there is not to be a blurring of the line when it comes to the actual initiation of the indictment and the investigation that takes place.

Surely, though, you recognize that. I understand what you are saying in general terms, because that was the substance of your affidavit in the *Regan* case. Surely you recognize that you cannot blur those two functions.

Mr. Frater: I do not believe it is the intention of the bill to blur the functions. There is nothing about the bill that ought to be perceived as affecting the independence of the police or other investigative agencies. The bill recognizes the reality that some cases are not initiated without going through the prosecutor.

Senator Baker: I do not wish to belabour the point but the *Regan* case, in which Mr. Frater was involved, used the phrase “initiate a prosecution.” The case involved the prosecutor’s role in initiation of prosecutions, of which you were the main subject. The question was why you should not be cross-examined. Is the word “initiate” in the proposed legislation for any particular reason?

Mr. Frater: With respect, senator, I am having some difficulty with the case because there was no affidavit from me in that case. My conduct was not at issue in any way.

Senator Baker: Allow me to interrupt.

Mr. Frater: Are we still talking about the *Regan* case?

poursuite à l’américaine, selon lequel les DPP disposeraient de leur propre équipe pour préparer l’enquête, après quoi on engagerait des poursuites. Les choses seraient exactement les mêmes qu’en ce moment, c’est-à-dire que la police ou un autre organisme d’enquête ferait le travail, se présenterait devant le procureur général, puis ferait étudier les accusations par la Couronne, selon la compétence visée, avant de les déposer. Le projet de loi ne vise pas à indiquer un quelconque changement à cet égard.

Le sénateur Baker : Y a-t-il une objection à ce qu’on supprime le mot « intenter » chaque fois qu’il est cité au sens large, ou estimez-vous que cela pose problème? Voulez-vous répondre à cette question?

M. Frater : Je dis que cela reflète la réalité dans certaines situations où, en vertu du nouveau système proposé, des poursuites ne pourraient être intentées sans le consentement du DPP. C’est une description précise de ce qui arrivera dans certains cas avec le système qui est proposé.

Le sénateur Baker : Monsieur Frater, il y a eu l’enquête sur l’affaire Marshall, le rapport Martin, puis il y a maintenant le rapport Lamer, qui traite précisément de cette question et dans lequel on affirme qu’il ne devrait pas y avoir un brouillage de la ligne de démarcation dans la mesure où le procureur de la Couronne participe à l’enquête relative à une infraction particulière en intentant concrètement des poursuites. Oui, ils existent pour fins de consultation, comme c’est le cas dans plusieurs provinces, mais la ligne de démarcation ne doit pas être brouillée lorsqu’il est question de l’introduction de l’acte d’accusation et de l’enquête qui est menée.

Mais vous en êtes sans doute conscient. De façon générale, je comprends vos propos, parce qu’ils étaient essentiellement contenus dans votre affidavit dans l’affaire *Regan*. Vous reconnaissez certainement qu’on ne peut confondre ces deux fonctions.

M. Frater : Je ne crois pas que ce soit l’objectif du projet de loi que de confondre ces fonctions. Le projet de loi ne contient rien que l’on doive percevoir comme ayant des répercussions sur l’indépendance de la police ou d’autres organismes d’enquête. Il tient compte du fait que certaines poursuites ne peuvent être intentées sans passer par le procureur.

Le sénateur Baker : Je ne voudrais pas m’éterniser sur le sujet, mais dans le cas *Regan*, auquel M. Frater a participé, on a utilisé l’expression « intenter des poursuites ». L’affaire portait sur le rôle du procureur dans l’engagement de poursuites, et vous en étiez le sujet principal. Il s’agissait de savoir pourquoi vous ne deviez pas être contre-interrogé. Le mot « intenter » figure-t-il dans le projet de loi pour une raison particulière?

M. Frater : Avec tout le respect que je vous dois, sénateur, j’ai de la difficulté à comprendre, parce que je n’ai fait aucune déclaration sous serment dans cette affaire. Ma conduite n’était aucunement mise en cause.

Le sénateur Baker : Permettez-moi de vous interrompre.

M. Frater : Parlons-nous toujours de l’affaire *Regan*?

Senator Baker: The reference is the Nova Scotia Court of Appeal, Honourable Justice J.A. Cromwell, in Chambers, in the *R. v. Regan* case. I will read the decision:

... it is the Respondent's position that the Respondent ought to be permitted to cross-examine the affiant on the affidavit which is tendered in support of the application;

You were the affiant on behalf of the Attorney General of Canada, or did you know that this proceeding took place?

Mr. Frater: I am sorry. What you are speaking about is on our original application to intervene in the proceedings in the Court of Appeal. Counsel for Mr. Regan took exception to the Attorney General attempting to intervene in that case and sought to cross-examine on the affidavit.

Justice Cromwell rejected that and allowed us into the case because we wanted to make general submissions about the demarcation between the prosecution and the investigator. It was not a decision about general principles, about whether initiation ought to occur; it was a decision about whether we could be helpful to the court. Justice Cromwell decided that we could be.

Senator Joyal: Before I address the witnesses, Mr. Chairman, I have a request to make, through you, to our library research analyst. In the study this morning, it came to our attention that some sections of the bill refer to the House of Commons but fail to recognize a similar role for the Senate.

I want to draw your attention to proposed section 121(5), page 106. The officers mentioned that in that particular instance the addition to the bill was the initiative of the Bloc Québécois. I am not surprised that the Senate has been omitted in a motion introduced by the Bloc Québécois.

There are other sections in the bill, for instance, with regard to the Public Appointments Commission and the appointment of members, which is mentioned at page 176, where, at the bottom of the page and at the top of the page, the Senate is also omitted.

My request is simply to ask the library research analyst to save us the trouble of rereading the bill and, with that in mind, to come back to us with an analytical table whereby the Senate should be restored in its constitutional duty, at par with the House of Commons, on the basis of the Constitution of Canada.

In the past nine years that I have been in Parliament, I think we restored the status of the Senate eight or nine times. Sometimes the omission is due to the drafters and sometimes it is due to amendments in the other place, but I think that should be taken care of in our committee at a later date.

The Chairman: I agree, Senator Joyal. Would you mind putting that very question to these witnesses, to ask if they know anything about it? I would like to put the question.

Le sénateur Baker : Il est question de la décision rendue par le juge en chambre J.A. Cromwell, de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, dans le cas *R. v. Regan*. Je vous en lis un passage librement traduit :

[...] l'intimé soutient que l'on doit permettre à l'intimé de contre-interroger le souscripteur d'affidavit concernant la déclaration sous serment présentée à l'appui de la demande;

Étiez-vous le souscripteur d'affidavit au nom du procureur général du Canada, ou saviez-vous que cette procédure avait eu lieu?

M. Frater : Je suis désolé, mais ce dont vous parlez figure sur notre demande initiale d'intervention dans le cadre du procès à la Cour d'appel. L'avocat de M. Regan s'est objecté à ce que le procureur général tente d'intervenir dans l'affaire et cherche à mener un contre-interrogatoire au sujet de l'affidavit.

Le juge Cromwell a rejeté cette objection et nous a permis de nous en mêler parce que nous voulions formuler des observations générales à propos de la distinction entre la poursuite et l'enquêteur. Ce n'était pas une décision portant sur des principes généraux, ou sur la question de savoir s'il y avait lieu d'intenter des poursuites; il s'agissait de déterminer si nous pouvions être utiles à la cour. Le juge Cromwell a décidé que oui.

Le sénateur Joyal : Monsieur le président, avant de parler aux témoins, j'aimerais, par votre entremise, adresser une demande à notre attaché de recherche de la Bibliothèque. Au cours de l'étude, ce matin, nous avons remarqué que certains articles du projet de loi faisaient référence à la Chambre, sans toutefois tenir compte du rôle similaire que joue le Sénat.

J'aimerais attirer votre attention sur le paragraphe 121(5), à la page 106 du projet de loi. Les représentants ont mentionné que dans ce cas particulier, l'ajout au projet de loi était une initiative du Bloc québécois. Je ne suis pas étonné qu'une motion proposée par le Bloc québécois fasse abstraction du Sénat.

On a également omis le Sénat dans d'autres articles du projet de loi, notamment ceux concernant la Commission des nominations publiques et la nomination des membres et qui figurent à la page 176. Dans le haut et dans le bas de la page, nulle mention du Sénat.

Je demande simplement à l'attaché de recherche de la Bibliothèque de nous épargner la tâche de relire le projet de loi et, dans cette optique, de nous revenir avec un tableau d'analyse en vertu duquel le Sénat réintégrerait ses devoirs constitutionnels, en toute égalité avec la Chambre des communes et sur la base de la Constitution du Canada.

Au cours de ces neuf dernières années que j'ai passées au Parlement, je crois que nous avons rétabli huit ou neuf fois le statut du Sénat. Parfois, l'omission est due aux rédacteurs, et d'autres fois, aux amendements apportés par la Chambre, mais je crois que notre comité devrait se pencher plus tard sur ce problème.

Le président : Je suis d'accord, sénateur Joyal. Voulez-vous qu'on demande aux témoins s'ils savent quelque chose à ce sujet? J'aimerais poser la question.

Are you able to tell us why the Senate, as one of the three parts of the Parliament, was excluded in many sections of Bill C-2?

Mr. Wild: I am not sure about “many sections.” There are certainly the two sections that the senator has raised. With respect to the first one that he raised, which involves the DPP, as I noted, that particular wording comes from an amendment proposed by an opposition party at committee. It reflects that thinking. It is certainly not an amendment or language that had been proposed by the government. The other section to which the senator refers, with respect to the Public Appointments Commission, it is the same issue in that parts of that text were touched on by amendments that were proposed by opposition parties. However, in that particular case, I would not suggest that there is a deliberate oversight. It may have been a deliberate decision not to include the Senate, given the particular role of the Public Appointments Commission in the executive of government, and it may have been, frankly, reflecting a decision that the House is the appropriate body to have involvement in that particular appointment.

Whether or not that is common practice, I cannot speak to. In terms of those two sections, that is pretty much the extent of my knowledge.

Senator Joyal: I would like to come back to some of the issues of the bill, especially the retroactive nature of some sections of it. Who in the Department of Justice paid attention to the possibility that there may be retroactive effects to at least two sections of the bill, as far as I can see? On which argument were you able to contend that the principle of fundamental justice should give way to what section 1 of the Charter states, that is, what is reasonable and acceptable in a democratic society?

Mr. Wild: It may be helpful to go to the specific sections to which the senator refers. Generically, there is no retroactive application in Bill C-2. There is, however, retrospective application. The distinction between the two is not always easy to discern, but there is a distinction.

Retrospective means when a law comes into force and applies to an identified group. It is not retroactive in the sense that the activity that took place between the time that group was acting and when the law comes into force, it does not suddenly become illegal in the sense that they can now be charged or suffer some sanction for what occurred during that period. However, after the law has come into force, the continuation of that activity into the future becomes illegal or subject to sanction, however it is framed in the bill. In that sense, it is what we call retrospective. It is not retroactive and it does not raise Charter issues, given that it is a retrospective application.

If the senator would like to point to specifics, I would be happy to walk through the specific details of those aspects of the bill where there is a feeling that there is a retroactive application.

Êtes-vous en mesure de nous dire pourquoi le Sénat, l'une des trois entités du Parlement, a été exclu de nombreux articles du projet de loi C-2?

M. Wild : Je ne suis pas certain qu'ils soient si nombreux. Certes, il y a les deux articles qu'a évoqués le sénateur. En ce qui a trait au premier, qui porte sur le DPP, comme je l'ai dit, ce libellé vient d'un amendement qui a été proposé par un parti de l'opposition en comité, et qui reflète cet esprit. Ce n'est certainement pas un amendement ou un libellé émanant du parti au pouvoir. L'autre article auquel le sénateur a fait allusion, et qui porte sur la Commission des nominations publiques, est également visé par les amendements que proposent les partis de l'opposition. Quoi qu'il en soit, dans le cas qui nous occupe, je n'irais pas jusqu'à dire qu'il s'agit d'un oubli délibéré. Peut-être a-t-on décidé intentionnellement d'exclure le Sénat, compte tenu du rôle particulier que joue la Commission des nominations publiques dans l'organe exécutif du gouvernement et, franchement, peut-être cela traduit-il le fait qu'on a déterminé que la Chambre était l'entité appropriée pour participer à ce type de nomination.

Quant à savoir si c'est une pratique courante, je ne peux me prononcer là-dessus. En ce qui concerne ces deux articles, voilà tout ce que j'en sais.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir sur certains aspects du projet de loi, notamment sur la nature rétroactive de certains articles. Qui, au ministère de la Justice, a prêté attention à la possibilité qu'au moins deux articles du projet de loi pouvaient avoir des effets rétroactifs, d'après ce que je peux en juger? Sur la base de quel argument avez-vous pu soutenir que le principe de justice fondamentale devait céder la place au principe stipulé dans l'article 1 de la Charte, à savoir ce qui est raisonnable et acceptable dans une société démocratique?

M. Wild : Il peut être utile d'examiner ces articles dont parle le sénateur. Au sens large, il n'y a aucune application rétroactive en vertu du projet de loi C-2. Mais celui-ci prévoit néanmoins une application rétrospective. Il y a une distinction à faire entre les deux, même si ce n'est pas toujours évident.

Le terme « rétrospectif » se rapporte à l'entrée en vigueur d'une loi, et s'applique à un groupe déterminé. Il ne s'agit pas de rétroactivité, puisque l'activité menée par le groupe avant l'entrée en vigueur de la loi ne devient pas soudainement illégale et peut maintenant faire l'objet de poursuites ou de sanctions. Toutefois, après l'entrée en vigueur de la loi, la poursuite de cette activité devient illégale ou sujette à des sanctions, selon ce qui est prévu dans la loi. C'est ce que nous appelons la rétrospectivité. Cette application n'est pas rétroactive. Elle ne soulève pas de questions relatives à la Charte étant donné son caractère rétrospectif.

Si le sénateur le souhaite, je serai heureux de parcourir dans le détail les dispositions du projet de loi pour lesquelles on estime qu'il y a une application rétroactive.

Senator Joyal: If you deprive someone of a benefit later, after the fact, when the person was not aware, that if the person involved himself or herself in a kind of activity, that he or she would be deprived of another benefit further on down the road, you are affecting the rights of that person.

You know well the examples. Other people were involved in the transition team in the Prime Minister's Office — we referred to that in passing yesterday with the other witnesses — or with the political party which began the initiative at the time when the bill was not even tabled. After that, the bill will have an impact at the moment of its adoption, which could impinge on the rights of a body. I do not want to qualify the body.

To me, something in that harms fair play. We might sometime want to finesse on the interpretation of retroactive versus retrospective, but for the person on the street who looks at this, he will say that this is not fair. The rules of the game can change, and I am totally supportive of changing the rules of the game, but they should not have application to a situation whereby the person honestly, and with the best legitimate intention, involves themselves in that activity. That is why I think the bill in that aspect harms equity. In the Senate, especially, we are sensitive to issues of neutrality. In one case it applies to the Tory party and in the other case it applies to the Liberal Party. We have to be balanced. That is an important element for the Department of Justice. When you draft a bill, you must be conscious of the implications of when it will be implemented and have respect for the fundamental elements of common law. As you know, equity is a principle of common law, and common law is part of the law of the land in Canada. This is an important point. There has been an oversight on this in this bill.

Mr. Wild: With respect to the transition team, the bill is crafted such that — going back to the language I just used — it has a retrospective application to the transition team. Once the bill comes into force, if members of a transition team are identified by the Prime Minister, the prohibition on lobbying activity then kicks in. It does not in any way affect any conduct that the transition team members, after they have left the transition team, have been engaged in between the time the transition team disbanded, normally around the swearing in of the Prime Minister, and the time that proposed Bill C-2 comes into force. During that period, there is no issue to the conduct and the bill has no application to that conduct. However, when it does come into force, if the Prime Minister identifies those members of the transition team, if all of that occurs and the ban applies, it applies, and activity that they are engaged in on the day the ban comes into effect would be activity that would now be banned. — I would add also that they now have, as well, recourse to the Commissioner of Lobbying to seek an exemption from that ban.

With respect to election financing, it is a retrospective application. Anyone who has contributed, prior to the coming into force of the act, the maximum amount under the current rules, is not required to repay any of those funds. There is no criminal sanction associated with those contributions. It simply means that after the coming into force they will have no further

Le sénateur Joyal : Si vous privez une personne d'un avantage après coup, alors qu'elle ignorait qu'en prenant part à un certain type d'activité, on lui retirerait plus tard cet avantage, vous portez atteinte à ses droits.

Vous connaissez bien les exemples. D'autres personnes ont collaboré avec l'équipe de transition du Cabinet du premier ministre — nous en avons parlé en passant, hier, avec les autres témoins — ou avec le parti ayant lancé l'initiative au moment où le projet de loi n'était même pas déposé. Après cela, le projet de loi aura un impact au moment de son adoption, ce qui pourrait empiéter sur les droits d'un organisme que je ne nommerai pas.

À mes yeux, il y a quelque chose là-dedans qui nuit à l'équité. Nous pourrions vouloir comparer dans le menu détail les interprétations respectives de « rétroactif » et de « rétrospectif », mais le premier venu qui y jettera un coup d'œil dira que ce n'est pas équitable. Les règles du jeu peuvent changer, ce à quoi je suis totalement favorable, mais elles ne devraient pas s'appliquer à une situation où une personne a pris part à une activité en toute bonne foi. C'est pourquoi je crois qu'à cet égard, le projet de loi contrevient au principe d'équité. Au Sénat, particulièrement, nous sommes sensibles aux questions de neutralité. D'un côté, cela s'applique au Parti conservateur, et de l'autre, au Parti libéral. Nous devons assurer un équilibre. C'est un élément important pour le ministère de la Justice. En rédigeant un projet de loi, vous devez être conscients des conséquences de son entrée en vigueur et respecter les éléments fondamentaux de la common law. Comme vous le savez, l'équité est un principe de la common law, qui elle-même fait partie des lois du Canada. C'est un élément important, dont on a fait abstraction dans ce projet de loi.

M. Wild : En ce qui concerne l'équipe de transition, le projet de loi est conçu — on en revient aux termes que je viens d'utiliser — de manière à ce qu'il y ait une application rétrospective pour cette équipe. Une fois le projet de loi entré en vigueur, si le premier ministre identifie des membres d'une équipe de transition, l'interdiction frappant les activités de lobbying s'enclenche. Cela n'a aucune incidence sur l'activité à laquelle les membres de l'équipe de transition se sont livrés entre le moment de la dissolution de cette équipe, vers l'assermentation du premier ministre, et le moment de l'entrée en vigueur du projet de loi C-2. Durant cette période, les activités qu'on a pu mener ne posent pas de problème, et le projet de loi ne s'y applique pas. Cependant, à l'entrée en vigueur de celui-ci, si le premier ministre identifie les membres de l'équipe de transition et que l'interdiction s'applique, elle s'applique, et l'activité à laquelle ils pourraient se livrer la journée de l'entrée en vigueur de l'interdiction serait par le fait même une activité interdite. J'ajouterais que maintenant, ils peuvent également faire appel au commissaire au lobbying pour demander d'être exemptés de cette interdiction.

En ce qui a trait au financement des élections, il s'agit d'une application rétrospective. Toute personne qui a versé, avant l'entrée en vigueur de la loi, la contribution maximale autorisée par les règles actuelles n'est pas tenue de rembourser ces fonds. Aucune sanction pénale n'est associée à de telles contributions. Du point de vue du ministère de la Justice, ces dispositions sont

room to contribute. From a Department of Justice perspective, those provisions are legal. They are not retroactive in application so they do not trigger the Charter concern around attempting to have a retroactive application of the law. Retrospectivity is permissible and the bill reflects it.

Senator Joyal: I move to another aspect of the bill, which should have been of concern to the Department of Justice. The first draft of the bill contained provisions for secret ballots to appoint officers of Parliament. I wonder who in the department studied the impact of that proposal in relation to section 49 of the Constitution that provides that any vote in Parliament is taken with a voice vote, which is, in other words, through public disclosure of the choice made by the parliamentarian, be he a senator or a member of the other place. What kind of impact did the Constitution of Canada have when you drafted a bill concerning such fundamental thing that is known in any Parliament in the world, which is that when you stand up, you stand up to be counted? This is one of the fundamental principles. You have to stand by what you decide to vote for. To take a secret ballot to vote for the selection of those people implies that normally the choice of parliamentarians might not be that free and it is an implication on the status of parliamentarians. Who in the department evaluated the impact of that proposal in relation to section 49? How did you come to conclude that it is constitutional to think that way?

The Chairman: I do not think the witnesses should have to give names.

Senator Joyal: I do not want names.

The Chairman: The witness can give a general answer, if he would, please, in the few minutes remaining.

Mr. Wild: Of course, another longstanding tradition is that the Department of Justice does not reveal legal advice that has been provided to the government before committees of the House or the Senate. In a general fashion, on the issue of secret ballots, there are differing views. Robert Marleau, for instance, who appeared before the committee in the other place, did not speak out about the unconstitutional aspect of a secret ballot, but merely pointed out that it would be perhaps preferable to do that through a standing order as opposed to doing it through legislation. Recognizing the election of the Speaker is a very different example.

Senator Joyal: That is not provided in the Constitution.

Mr. Wild: The point I am trying to make is that, with all due respect to the law clerk's opinion, there are differing views on whether or not every vote has to be by a voice vote. There are different opinions on whether the institutions of Parliament have the control of their procedures in order to do things by a secret ballot or however you want to put it, a written vote, rather than just having to do a voice vote on every matter. The point that Mr. Marleau was making is a question that is perhaps better addressed through standing orders than through legislation. Ultimately, the government agreed with that as the committee of the other place removed the references to the secret ballot, and the government supported those amendments.

légales. Leur application n'est pas rétroactive; donc, elles ne soulèvent pas de préoccupations relatives à la Charte à cet égard. La rétroactivité est permise, et le projet de loi en tient compte.

Le sénateur Joyal : Je passe maintenant à un autre aspect du projet de loi, qui aurait dû préoccuper le ministère de la Justice. La première mouture du projet de loi contenait des dispositions relatives à un scrutin secret pour nommer les hauts fonctionnaires du Parlement. Je me demande qui, au ministère, a étudié l'impact de cette proposition par rapport à l'article 49 de la Constitution, lequel prévoit que tout vote tenu au Parlement doit être effectué à voix haute, c'est-à-dire en divulguant publiquement le choix des parlementaires, qu'ils soient sénateurs ou députés. Quelle incidence la Constitution du Canada a-t-elle eu lorsque vous avez rédigé un projet de loi visant cet aspect si essentiel; reconnu dans tous les parlements du monde, qui consiste à se lever pour voter? C'est l'un des principes fondamentaux. Vous devez défendre votre choix. Le fait de tenir un vote secret pour nommer ces personnes présuppose que les parlementaires ne sont pas si libres de choisir, et cela a des répercussions sur leur statut. Qui, au ministère, a étudié l'impact de cette proposition en regard de l'article 49 de la Constitution? Comment en êtes-vous venus à la conclusion que ce mode de pensée était conforme à cette dernière?

Le président : Je ne pense pas que les témoins devraient être tenus de donner des noms.

Le sénateur Joyal : Je ne veux pas de noms.

Le président : Le témoin peut donner une réponse générale dans les quelques minutes qui restent. Allez-y, je vous prie.

M. Wild : Bien entendu, selon une autre tradition de longue date, le ministère de la Justice ne révèle pas aux comités de la Chambre ou du Sénat les avis juridiques qu'il a fournis au gouvernement. De manière générale, en ce qui concerne la question du scrutin secret, il y a des divergences d'opinion. Robert Marleau, par exemple, qui a comparu devant le comité de la Chambre, a passé sous silence l'aspect inconstitutionnel d'un scrutin secret et a simplement fait remarquer qu'il serait sans doute préférable, pour tenir un tel vote, de recourir au règlement plutôt qu'à une loi. Quant à la reconnaissance de l'élection du Président, c'est tout autre chose.

Le sénateur Joyal : Cela n'est pas prévu dans la Constitution.

M. Wild : Ce que j'essaie de dire, c'est que, en toute déférence pour l'opinion de l'adjoint judiciaire, les avis sont partagés quant à savoir si chaque vote doit être tenu oralement, et si les institutions du Parlement sont maîtres de leurs procédures de façon à pouvoir adopter des mesures au moyen d'un scrutin secret, ou d'un vote écrit, si vous voulez, plutôt que de s'en tenir au vote oral pour toutes les questions. Selon les arguments de monsieur Marleau, c'est un élément qu'il vaut peut-être mieux régler par l'entremise du règlement qu'au moyen d'une loi. En fin de compte, le gouvernement s'est rangé à cet avis lorsque le comité de la Chambre a supprimé les références au scrutin secret, et il a appuyé ces amendements.

Senator Joyal: I will conclude, Mr. Chairman, with a final question. I know it is late and I appreciate the availability of witnesses.

Of a general nature, I refer here to the section dealing with the public prosecution parts of the bill. I cannot but ask you when I read those sections of the bill what the difference is in what is contemplated in the bill as a model of public prosecution from the one that the Americans adopted and has been incarnated by Kenneth Starr. Where in the American model of "public prosecution" and this model are there similarities and differences?

Ms. Proulx: In terms of the reference to Kenneth Starr, in the United States there has been a statutory creation of a special prosecutor. Kenneth Starr was in fact a special prosecutor. It originated, if I am not mistaken, during the Watergate scandal.

The special prosecutor has a specific mandate given to him or her by the government of the day in relation to a specific issue or affair and is given powers that are much broader in terms of ability to investigate. In fact, the special prosecutor controls and conducts investigations with respect to the mandate. That is very different from what is contemplated for the DPP. In fact, the DPP act will entrench in legislation the existing practice whereby police independently conduct investigations, often in consultation with the DPP.

Senator Joyal: Section 15 does not change that?

Ms. Proulx: Are you referring to section 15 of the DPP act?

Senator Joyal: Yes, at page 109.

Ms. Proulx: It does not. Section 15 of the DPP act allows, in what will be very exceptional circumstances in cases, the Attorney General to assume conduct of a prosecution that has been until then conducted by the DPP. In other words, the DPP will have conduct of a case and the Attorney General, after consulting with the director of public prosecutions, may give a notice of intent, which must be published in the *Canada Gazette*, and actually take over a case. It is anticipated that it is a power that will be used very sparingly.

Senator Joyal: The power is still there. In other words, we could reinstate a public prosecutor on the basis of a notice given by the minister to the director of public prosecutions that the Attorney General is taking over and appoints another prosecutor to deal with that specific case.

Ms. Proulx: In respect of a specific case, yes, the Attorney General has the ability, as I said, in rare circumstances, to take over a case. Once that takes place, the Attorney General can appoint either in-house counsel to take over the case, or may appoint a legal agent to do so.

Senator Joyal: What surprised me and led me to think twice is that there is nothing in section 15 that qualifies the circumstances in which the Attorney General can make that decision.

Le sénateur Joyal : Monsieur le président, je vais conclure avec une dernière question. Je sais qu'il est tard, et j'apprécie la disponibilité des témoins.

De façon générale, je fais référence ici à l'article qui traite des parties du projet de loi concernant les poursuites pénales. Je ne peux m'empêcher de vous demander, après lecture de ces articles, quelle est la différence entre ce qui est prévu dans le projet de loi en tant que modèle de poursuite pénale et le modèle adopté par les Américains, qui était incarné par Kenneth Starr. En quoi ces deux modèles sont-ils semblables ou différents?

Mme Proulx : Pour ce qui est de la référence à Kenneth Starr, aux États-Unis, un poste de procureur spécial a été créé en vertu d'une loi. Kenneth Starr occupait en fait ce poste, lequel, si je ne m'abuse, remonte au scandale du Watergate.

Le gouvernement au pouvoir confie au procureur spécial un mandat précis relativement à une question ou une affaire particulière, et lui confère des pouvoirs élargis pour ce qui est de sa capacité d'enquêter. En fait, le procureur spécial contrôle et dirige les enquêtes liées à son mandat. C'est très différent de ce qui est prévu avec le DPP. En fait, la loi relative au DPP consacrera les pratiques existantes par lesquelles la police mène ses enquêtes de façon indépendante, souvent en consultation avec le DPP.

Le sénateur Joyal : L'article 15 ne modifie-t-il pas cette disposition?

Mme Proulx : Faites-vous allusion à l'article 15 de la Loi sur le directeur des poursuites pénales?

Le sénateur Joyal : Oui, à la page 109.

Mme Proulx : Non, il ne la modifie pas. Dans des circonstances exceptionnelles, l'article 15 de la loi sur le DPP peut permettre au procureur général de prendre en charge une poursuite ayant été jusque-là dirigée par le DPP. Autrement dit, le DPP aura la conduite d'une affaire et, après avoir consulté de ce dernier, le procureur général pourra émettre un avis d'intention, qui devra être publié dans la *Gazette du Canada*, pour ensuite prendre en charge l'affaire. Il est prévu qu'on utilisera ce pouvoir avec parcimonie.

Le sénateur Joyal : Le pouvoir existe encore. Autrement dit, nous pourrions rétablir dans ses fonctions l'accusateur public sur la base d'un avis remis au ministre par le directeur des poursuites pénales, et qui indique que le procureur général prend la relève et nomme un autre procureur pour s'occuper de l'affaire.

Mme Proulx : Dans le cas d'une affaire particulière, le procureur général a effectivement la capacité, dans de rares circonstances, de prendre les rennes. Une fois cela fait, le procureur général peut nommer soit un avocat interne, soit un mandataire pour diriger l'affaire.

Le sénateur Joyal : Ce qui m'a surpris et m'a fait réfléchir, c'est qu'il n'y a rien dans l'article 15 qui précise les circonstances dans lesquelles le procureur général peut prendre une telle décision.

I will read the proposed section.

15 (1) The Attorney General may only assume conduct of a prosecution after first consulting the Director. The Attorney General must then give the Director a notice of intent —

this does not mean that the motives must be stated —

— to assume conduct of the prosecution and publish it in the *Canada Gazette* without delay.

It is the notice of intent that is published in the *Gazette*. It is not the reasoning why the Attorney General is taking the initiative.

Ms. Proulx: That is correct. It is the notice of intent that is published in the *Canada Gazette*, and I would add in closing that the Attorney General is accountable to Parliament. Should he or she choose to take over conduct of a case, is a matter for which he or she is accountable.

Senator Joyal: I do not want to be cynical, but provided there is no secret ballot.

Senator Baker: I do not want members of the committee or anybody watching this to think that I was trying to put Mr. Robert Frater or Madam Proulx on the spot or question their integrity. They have had long and distinguished careers in case law, and I congratulate Mr. Frater and Madam Proulx for the excellent job they have done over the years. Some of their cases go back to when they were students at law, which are now reported in *QuickLaw*. I will not tell you how long ago that was, Mr. Chairman.

Senator Andreychuk: To follow up on an important point, we are saying there is a change about Attorneys General, and perhaps there is on a reporting basis. However, Attorneys General in the provinces already have the right to assign and reassign prosecutors. What is the specific change that we would allow that is not already part of the body of our prosecution law?

Ms. Proulx: You are quite correct, senator, that at present, Attorneys General may reassign cases from prosecutor to prosecutor, and sometimes, from legal agent to in-house prosecutor, and vice versa.

Senator Andreychuk: And out to contract?

Ms. Proulx: You are quite correct.

The Chairman: Thank you very much. On behalf of this committee, I would once again like to thank the minister and the representatives who are here from the department. You have been very useful to this committee. We appreciate everything you have done. Honourable senators, this meeting is now adjourned. Thank you.

The committee adjourned.

Je vais vous lire l'article en question :

15(1) Le procureur général peut prendre en charge une poursuite s'il a, au préalable, consulté le directeur à ce sujet; le cas échéant, il l'avise de son intention...

— ce qui ne signifie pas qu'on est tenu de préciser pour quels motifs —

[...]et publie sans tarder l'avis dans la *Gazette du Canada*.

C'est l'avis d'intention qui est publié dans la *Gazette du Canada*, et non les raisons pour lesquelles le procureur général prend cette initiative.

Mme Proulx : C'est exact. C'est l'avis d'intention qui est publié dans la *Gazette du Canada*, et je voudrais ajouter, pour conclure, que le procureur général doit rendre des comptes au Parlement. S'il décide de prendre en charge une affaire, il en est tenu responsable.

Le sénateur Joyal : Je ne voudrais pas être cynique, mais c'est conditionnel à ce qu'il n'y ait pas de scrutin secret.

Le sénateur Baker : Je ne voudrais pas que les membres du comité, ou quiconque assiste à la séance, croient que j'essayais de mettre M. Frater ou Mme Proulx sur la sellette ou de remettre en question leur intégrité. Ils ont à leur actif de longues carrières distinguées dans le domaine de la jurisprudence, et je les félicite pour l'excellent travail qu'ils ont accompli au fil des ans. Certaines des affaires qu'ils ont menées remontent à l'époque où ils étaient étudiants en droit, comme on le rapporte dans *Quicklaw*. Je ne vous dirai pas combien de temps cela fait, monsieur le président.

Le sénateur Andreychuk : Pour reprendre un élément important, nous disions qu'il y a un changement qui touche les procureurs généraux, peut-être en ce qui a trait aux déclarations. Quoi qu'il en soit, les procureurs généraux des provinces ont déjà le droit d'affecter ou de réaffecter les procureurs à une affaire. Quel est le changement particulier que nous permettrions qui ne fait pas déjà partie du corps de notre loi sur les poursuites pénales?

Mme Proulx : Vous avez raison, sénateur, de dire qu'en ce moment, les procureurs généraux peuvent faire passer des affaires d'un procureur à un autre, et parfois, d'un mandataire à un avocat interne, et vice versa.

Le sénateur Andreychuk : Et les assigner par contrat?

Mme Proulx : C'est exact.

Le président : Merci beaucoup. Au nom du comité, j'aimerais remercier encore une fois le ministre et les représentants du ministère ici présents. Vous avez été d'une grande aide pour notre comité. Nous apprécions tout ce que vous avez fait. Honorables sénateurs, la séance est maintenant levée. Merci.

La séance est levée.

Wednesday, June 28, 2006

Privy Council Office:

Kathy O'Hara, Deputy Secretary to the Cabinet, Machinery of Government;

Marc Chénier, Counsel, Legislation and House Planning;

Patrick Hill, Acting Assistant Secretary, Machinery of Government;

Marc O'Sullivan, Acting Assistant Secretary to the Cabinet;

James Stringham, Legal Counsel, Office of the Counsel to the Clerk of the Privy Council.

Other individual:

David R. Zussman, Jarislowsky Chair in Public Sector Management, University of Ottawa;

Arthur Kroeger, Chair, Canadian Policy Research Networks.

Thursday, June 29, 2006

Department of Justice Canada:

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio;

Chantal Proulx, Senior General Counsel, Criminal Law Section;

Robert Frater, Senior General Counsel, Criminal Law Section;

Ann Chaplin, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section.

Le mercredi 28 juin 2006

Bureau du Conseil privé :

Kathy O'Hara, sous-secrétaire du Cabinet, Appareil gouvernemental;

Marc Chénier, conseiller juridique, Législation et planification parlementaire;

Patrick Hill, sous-secrétaire adjoint par interim, Appareil gouvernemental;

Marc O'Sullivan, sous-secrétaire adjoint par interim du Cabinet;

James Stringham, conseiller juridique, Bureau du conseiller juridique auprès du greffier du Conseil privé.

À titre personnel :

David R. Zussman, titulaire de la Chaire Jarislowsky en gestion dans le secteur public, Université d'Ottawa;

Arthur Kroeger, président, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Le jeudi 29 juin 2006

Ministère de la Justice Canada :

Joe Wild, avocat-conseil, Services juridiques, portefeuille du Conseil du Trésor;

Chantal Proulx, avocate générale principale, Section du droit pénal;

Robert Frater, avocat général principal, Section du droit pénal;

Ann Chaplin, avocate générale, Section du droit administratif et constitutionnel.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Tuesday, June 27, 2006

The Honourable John Baird, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

Thursday, June 29, 2006

The Honourable Vic Toews, P.C., Q.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES

Tuesday, June 27, 2006

Treasury Board of Canada:

Susan M.W. Cartwright, Assistant Secretary, Accountability in Government.

Department of Justice Canada:

Joe Wild, Senior Counsel, Legal Services, Treasury Board Portfolio.

(Continued on previous page)

COMPARAISSENT

Le mardi 27 juin 2006

L'honorable John Baird, C.P., député, président du Conseil du Trésor.

Le jeudi 29 juin 2006

L'honorable Vic Toews, C.P., c.r., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS

Le mardi 27 juin 2006

Conseil du Trésor du Canada :

Susan M.W. Cartwright, secrétaire adjointe, Responsabilité au sein du gouvernement.

Ministère de la Justice Canada :

Joe Wild, avocat-conseil, Services juridiques, portefeuille du Conseil du Trésor.

(Suite à la page précédente)





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Tuesday, September 5, 2006

Issue No. 4

Fourth and fifth meetings on:

Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules,
restrictions on election financing and measures
respecting administrative transparency,
oversight and accountability

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mardi 5 septembre 2006

Fascicule n° 4

Quatrième et cinquième réunions concernant :

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les
conflits d'intérêts et des restrictions en matière
de financement électoral, ainsi que des mesures
en matière de transparence administrative,
de supervision et de responsabilisation

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Cools	Nolin
Day	Rivest
Fox, P.C.	Zimmer
* Hays,	
(or Fraser)	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*June 30, 2006*).

The name of the Honourable Senator Ringuette substituted for that of the Honourable Senator Campbell (*July 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*July 4, 2006*).

The name of the Honourable Senator Campbell substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*July 24, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fox, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Ringuette (*September 1, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Cools	Nolin
Day	Rivest
Fox, C.P.	Zimmer
* Hays,	
(ou Fraser)	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 30 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Ringuette est substitué à celui de l'honorable sénateur Campbell (*le 4 juillet 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 4 juillet 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Campbell est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 24 juillet 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fox, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Ringuette (*le 1^{er} septembre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, September 5, 2006
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10 a.m., in room 2, Victoria Building, the Honourable Donald H. Oliver, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Campbell, Cools, Day, Fox, P.C., Hays, Joyal, P.C., Milne, Oliver, and Zimmer (10).

Other senators present: The Honourable Senators Stratton and Carstairs, P.C. (2).

In attendance: Kristen Douglas and Alex Smith, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3*).

WITNESSES:

As an individual:

James R. Mitchell, Partner, Sussex Circle.

Citizens' Circle for Accountability:

Henry E. McCandless, General Convenor.

The Chair made an opening statement.

Mr. Mitchell and Mr. McCandless each made statements and answered questions.

The Honourable Senator Milne moved that any consideration of votes on any motions dealing with the disposition in committee of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, be held no earlier than the completion of hearing all witnesses.

After debate, it was agreed that debate be adjourned until the next meeting of the committee.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 5 septembre 2006
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Campbell, Cools, Day, Fox, C.P., Hays, Joyal, C.P., Milne, Oliver et Zimmer (10).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Stratton et Carstairs, C.P. (2).

Également présents : Kristen Douglas et Alex Smith, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Pour le texte complet de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 3*).

TÉMOINS :

À titre personnel :

James R. Mitchell, associé, Cercle Sussex.

Citizens' Circle for accountability :

Henry E. McCandless, responsable général.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Mitchell et M. McCandless font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

Le sénateur Milne propose que les motions qui se rapportent à l'examen du projet de loi C-2 en comité, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, ne soient mises aux voix qu'une fois que tous les témoins auront été entendus.

Après débat, il est convenu que le débat soit reporté à la prochaine réunion du comité.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, September 5, 2006
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:05 p.m., in room 2, Victoria Building, the Honourable Donald H. Oliver, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Campbell, Cools, Day, Fox, P.C., Fraser, Joyal, P.C., Milne, Oliver and Zimmer (10).

Other senator present: The Honourable Senator Stratton (1).

In attendance: Kristen Douglas and Alex Smith, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3*).

WITNESSES:

As individuals:

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University;

Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science and School of Public Administration, Dalhousie University;

Leslie A. Pal, Professor of Public Policy and Administration, Carleton University.

The Chair made an opening statement.

Mr. Franks and Mr. Aucoin each made statements and answered questions.

The committee resumed debate on the motion of the Honourable Senator Milne that any consideration of votes on any motions dealing with the disposition in committee of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, be held no earlier than the completion of hearing all witnesses.

After debate, the Honourable Senator Stratton moved that the motion be amended by adding the following at the end: "and that Bill C-2 be reported back to the Senate no later than the afternoon session of the Senate on Tuesday, September 26, 2006".

After debate, it was, with leave, agreed that the Honourable Senator Stratton's motion be withdrawn and considered later as a separate motion.

Debate resumed on the motion of the Honourable Senator Milne. The question being put on the motion, it was adopted by a show of hands.

OTTAWA, le mardi 5 septembre 2006
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 5, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Campbell, Cools, Day, Fox, C.P., Fraser, Joyal, C.P., Milne, Oliver et Zimmer (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Stratton (1).

Également présents : Kristen Douglas et Alex Smith, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Pour le texte complet de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 3*).

TÉMOINS :

À titre personnel :

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's;

Peter Aucoin, professeur, Département de sciences politiques et École d'administration publique, Université Dalhousie;

Leslie A. Pal, professeur de politique publique et d'administration, Université Carleton.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Franks et M. Aucoin font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

Le comité reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Milne qui propose que les motions qui se rapportent à l'examen du projet de loi C-2 en comité, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, ne soient mises aux voix qu'une fois que tous les témoins auront été entendus.

Après débat, l'honorable sénateur Stratton propose que la motion soit modifiée en ajoutant à la fin : « et que le projet de loi C-2 soit renvoyé au Sénat au plus tard l'après-midi du mardi 26 septembre 2006 ».

Après débat, il est convenu, avec l'autorisation du comité, que la motion de l'honorable sénateur Stratton soit retirée et considérée ultérieurement comme une motion distincte.

Le débat reprend sur la motion de l'honorable sénateur Milne. La motion, mise aux voix, est adoptée à main levée.

The Honourable Senator Stratton moved that Bill C-2 be reported back to the Senate no later than the afternoon session of Tuesday, September 26, 2006.

The question being put on the motion, it was negatived by a show of hands.

At 4 p.m., the committee suspended.

At 4:10 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Pal made a statement and answered questions.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Stratton propose ce que le projet de loi C-2 soit renvoyé au Sénat au plus tard l'après-midi du mardi 26 septembre 2006.

La motion, mise aux voix, est rejetée à main levée.

À 16 heures, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 10, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. Pal fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, September 5, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I am pleased to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. We are meeting today to continue our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

The bill is more commonly known as the federal accountability act. As honourable senators, our witnesses and members of the public both in this room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years.

I know that the committee will give the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves.

I should like to begin by personally thanking all honourable senators for being here today, and for agreeing to sit through extensive hearings in the next few weeks. Thank you for your dedication in relation to this important policy initiative that will benefit all Canadians.

In June, this committee commenced its study and heard more than a dozen witnesses who provided the committee with information on a range of issues that were dealt with in the legislation. Included in those hearings were the Honourable John Baird, President of the Treasury Board, and the Honourable Vic Toews, Minister of Justice and Attorney General for Canada. This week, the committee will begin more focused studies of the different aspects of the bill. Subjects that will be covered include accountability generally, ethics and conflict of interest, and political financing.

Our hearings will continue in the next few weeks on other important aspects of the bill. For this meeting, we will focus on the question of accountability. We have before us today Mr. James Mitchell, a founding partner of the policy consulting firm, Sussex Circle. He has many years of experience in the analysis and resolution of complex public policy issues and in dealing with ministers and senior government officials. After several years as a university lecturer, he began his government career in the Department of Foreign Affairs in 1978, before moving to the Privy Council Office in 1983. He later served as

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 5 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Mesdames et messieurs les sénateurs, c'est avec plaisir que je déclare cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ouverte. Nous nous réunissons aujourd'hui pour continuer notre étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

Ce projet de loi est mieux connu sous le nom de la loi fédérale sur la responsabilité. Comme les honorables sénateurs, nos témoins et les membres du public qui nous écoutent de cette pièce ou de partout au Canada, par la télévision, le savent, ce projet de loi est l'un des éléments centraux du programme du nouveau gouvernement et l'un des plus importants projets de loi soumis au Parlement depuis quelques années.

Je sais que le comité va consacrer à ce projet de loi l'examen approfondi et minutieux qu'il mérite.

J'aimerais commencer par remercier personnellement tous les sénateurs qui sont ici aujourd'hui et qui ont accepté de siéger pendant de longues séances au cours des prochaines semaines. Je vous remercie de tous les efforts que vous consacrez à ce projet de loi important, qui va profiter à tous les Canadiens.

Notre comité a commencé son étude en juin dernier et a entendu plus d'une dizaine de témoins, qui l'ont informé sur diverses questions abordées dans ce projet de loi. À ce titre, nous avons notamment entendu l'honorable John Baird, président du Conseil du Trésor, et l'honorable Vic Toews, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Cette semaine, le comité va entamer un examen plus ciblé des différents aspects du projet de loi. Parmi les sujets visés, nous allons nous pencher sur la responsabilité en général, l'éthique et les conflits d'intérêts, ainsi que sur le financement politique.

Au cours des prochaines semaines, nous allons poursuivre nos séances sur d'autres aspects importants du projet de loi. Aujourd'hui, nous allons nous concentrer sur la question de la responsabilité. Nous recevons donc M. James Mitchell, partenaire fondateur du cabinet de consultation stratégique Cercle Sussex. M. Mitchell compte de nombreuses années d'expérience dans les domaines de l'analyse et de la résolution de problèmes de politique publique complexes ainsi que des interactions avec les ministres et les hauts fonctionnaires. Après plusieurs années de travail comme professeur, il a commencé sa

assistant secretary of the Treasury Board from 1989 to 1991, where, among other things, he was responsible for the government's employment equity program. From 1991 to 1994, Mr. Mitchell held the position of assistant secretary to the cabinet, machinery of government, in which capacity he was responsible for providing advice to successive secretaries to the cabinet and prime ministers on matters relating to the organization of government, the reform and renewal of the public service and a host of other issues related to governance and change in Canada.

He was a principal adviser on the 1993 reorganization of the federal government. Mr. Mitchell has provided policy and organizational advice on virtually every area of federal responsibility.

Joining Mr. Mitchell this morning is Mr. Henry McCandless, general convenor of the Citizens' Circle for Accountability. He has been a student of accountability for over 15 years, author of journal articles and a fairly recent book for citizens on the subject, *A Citizen's Guide to Public Accountability: Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*.

Mr. McCandless was a principal in the office of the Auditor General of Canada for 18 years, which included being parliamentary liaison officer for auditors general Macdonell and Dye.

[Translation]

On behalf of the committee, I want to thank you for joining us. Without further ado, I will turn the floor over to you. We will then proceed with questions and a discussion that should prove very beneficial to committee members.

[English]

James R. Mitchell, Partner, Sussex Circle, as an individual: I prepared a two-page statement, which I conveyed to the committee staff. Do you wish me to move directly to questions, or do you want me to enter this statement into the record?

The Chairman: I should like you to enter it into the record, please.

Mr. Mitchell: Thank you for inviting me, senators. It is a year since I was last before a committee of the Senate on this subject, and I am very pleased to have been invited back. I have only a few points I wish to make in my opening statement and then I would be pleased to answer any questions that you may have.

[Translation]

My first point is one of modesty. Bill C-2 is obviously a very substantial piece of legislation, containing five major parts and hundreds of amendments to other Acts. While I have read it carefully twice, I do not purport to be an expert on most of the issues raised in that Bill, notably those dealing with the new

carrière gouvernementale au ministère des Affaires étrangères en 1978, après quoi il est passé au Bureau du Conseil privé en 1983. Il a ensuite été secrétaire adjoint du Conseil du Trésor de 1989 à 1991, où, entre autres choses, il était responsable du programme gouvernemental sur l'équité en matière d'emploi. De 1991 à 1994, M. Mitchell a occupé le poste de secrétaire adjoint du cabinet sur l'appareil gouvernemental, et à ce titre, était responsable de conseiller les secrétaires successifs du cabinet ainsi que les premiers ministres sur les questions entourant l'organisation du gouvernement, la réforme et le renouvellement de la fonction publique et toute une série d'autres questions liées à la gouvernance et au changement au Canada.

Il a été l'un des principaux conseillers sur la réorganisation du gouvernement fédéral en 1993. M. Mitchell a travaillé comme conseiller politique et organisationnel dans presque tous les domaines de compétence fédérale.

M. Mitchell est accompagné ce matin de M. Henry McCandless, responsable général du Citizens' Circle for Accountability. Il étudie le concept de la responsabilité depuis plus de 15 ans, a écrit divers articles de revues, ainsi qu'un ouvrage assez récent pour les citoyens sur le sujet : *A Citizen's Guide to Public Accountability: Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*.

M. McCandless a occupé un poste de direction au Bureau du vérificateur général du Canada pendant 18 ans, où il a notamment été agent de liaison parlementaire pour les vérificateurs généraux Macdonell et Dye.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Sans plus tarder, je vous cède la parole, après quoi nous passerons à la période des questions et aux discussions qui, j'en suis sûr, seront très utiles pour les membres du comité.

[Traduction]

James R. Mitchell, associé, Cercle Sussex, témoignage à titre personnel : J'ai préparé une allocution de deux pages, que j'ai fait parvenir au personnel du comité. Voulez-vous que je réponde tout de suite aux questions ou que je fasse ma déclaration pour le compte rendu?

Le président : J'aimerais que vous fassiez votre déclaration pour le compte rendu, s'il vous plaît.

M. Mitchell : Je vous remercie de m'avoir invité, mesdames et messieurs les sénateurs. La dernière fois où j'ai comparu devant un comité du Sénat à ce propos remonte à un an, et je suis très content d'être invité de nouveau. J'aborderai quelques points seulement dans mes propos liminaires puis j'aurai le plaisir de répondre à vos questions.

[Français]

Mon premier point concerne, en fait, la modestie. Le projet de loi C-2 est, de toute évidence, très imposant. Il contient cinq parties et apporte des centaines de changements à d'autres lois. Je l'ai lu deux fois attentivement, mais je ne me prétends pas expert sur la plupart des sujets qu'il couvre, comme celui du

offices of Conflict of Interest and Ethics Commissioner, Commissioner of Lobbying and Procurement Auditor. On those matters, I do not believe I have anything useful to say to the Committee.

In addition, there are two aspects of the Bill where, because of my current work, I should not comment, namely the appointment of the new Parliamentary Budget Officer and the Public Appointments Commission.

[English]

I should like to focus my comments instead, and I hope we could focus the committee's questions today, around an issue that has long been of interest to me — and that is the accounting officer. Senators may be aware that this is a subject that has been widely debated by scholars and practitioners alike. I think it is fair to say that all the members of that community of interest outside government and inside government waited with anticipation to see what the government would do with respect to the accounting officer in Bill C-2.

I wish to say as clearly as I can before the committee this morning that I believe the government did precisely the right thing in section 259 of Bill C-2 — that is, pages 187 to 188 — when it amended the Financial Administration Act to include a clear definition of the role and responsibilities of the accounting officer within our system of Westminster government.

That, senators, is the main message that I would bring to you this morning in my opening statement.

The relevant parts of that section are in the bill as it is before the Senate. It is very short, so I will read it quickly. Section 16.4 (1) of the revised Financial Administration Act, in other words of the act that is being amended in Bill C-2, would read as follows:

Within the framework of the appropriate minister's responsibilities and his or her accountability to Parliament, and subject to the appropriate minister's management and direction of his or her department, the accounting officer of a department named in Part I of Schedule VI is accountable before the appropriate committees of the Senate and the House of Commons for

- (a) the measures taken to organize the resources of the department to deliver departmental programs in compliance with government policies and procedures;
- (b) the measures taken to maintain effective systems of internal control in the department;
- (c) the signing of the accounts that are required to be kept for the preparation of the Public Accounts pursuant to section 64; and
- (d) the performance of other specific duties assigned to him or her by or under this or any other Act in relation to the administration of the department.

nouveau Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, celui du Commissariat au lobbying et celui du Bureau du vérificateur de l'approvisionnement. Sur ces sujets, je n'aurai rien à apprendre au comité.

Par ailleurs, il y a deux éléments du projet de loi sur lesquels je devrai m'abstenir de commenter, à cause de mon travail actuel, soit la nomination du nouveau directeur parlementaire du budget et le secrétariat de la Commission des nominations publiques.

[Traduction]

J'aimerais restreindre mes commentaires, et j'espère que nous pourrions restreindre également les questions d'aujourd'hui, au sujet qui m'intéresse depuis longtemps : l'administrateur des comptes. Les sénateurs savent peut-être que ce sujet a été beaucoup débattu tant par les universitaires que par les praticiens. Il m'apparaît juste de dire que tous les membres de cette communauté attendaient avec intérêt les intentions du gouvernement à l'égard de ce poste dans le projet de loi C-2.

Je tiens à dire haut et fort que le gouvernement a vraiment fait ce qu'il fallait à l'article 259 du projet de loi C-2 (pages 187 et 188), en modifiant la Loi sur l'administration financière pour y définir clairement des attributions de l'administrateur des comptes au sein de notre système de gouvernement britannique.

Mesdames et messieurs les sénateurs, c'est le principal message que je voulais vous transmettre ce matin dans ma déclaration liminaire.

Les points pertinents de cet article se trouvent dans le projet de loi et sont soumis au Sénat. Il est très bref, donc je vais vous le lire rapidement. Le paragraphe 16.4(1) de la version révisée de la Loi sur l'administration financière, soit la loi modifiée par le projet de loi C-2, se lit comme suit :

Dans le cadre des attributions du ministre compétent — notamment en ce qui concerne la gestion et la direction du ministère — et de son obligation de rendre compte au Parlement, l'administrateur des comptes visé à la partie I de l'annexe VI est comptable devant les comités compétents du Sénat et de la Chambre des communes :

- a) des mesures prises pour que les ressources du ministère soient affectées de façon à réaliser les programmes de celui-ci, en conformité avec les règles et méthodes administratives applicables;
- b) des mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces;
- c) de la signature des comptes qui doivent être tenus pour l'établissement des Comptes publics visés à l'article 64;
- d) de l'exercice des autres attributions spécifiques relatives à l'administration du ministère qui lui sont conférées sous le régime d'une loi fédérale.

The act then goes on to apply the same obligations to deputy heads of the other parts of schedule VI — that is to say, the small organizations that are known as departments for the purposes of the FAA. That is the major change that is made with respect to the accounting officer in Bill C-2.

One other point I should like to make is this: What are the duties of the accounting officer?

The new proposed section 16.4(3) defines it as follows:

16.4(3) The obligation of an accounting officer under this section is to appear before the appropriate committee of the Senate or the House of Commons and answer questions put to him or her by members of the committee in respect of the carrying out of the responsibilities and the performance of the duties referred to in subsection (1) or (2), as the case may be.

In other words, Bill C-2 makes it clear that an accounting officer, under our system of Westminster government, is a deputy head answering questions about administration before a committee of Parliament. That is exactly what we have today in our Canadian practice, except that the government has decided, for good reason, to put this long-standing practice into law.

The accounting officer is not accountable to Parliament; he or she is accountable before Parliament. It is the minister who remains accountable to Parliament. To make things even clearer, the bill has a sidebar heading that practically shouts out the point. It reads “Accountability of accounting officers within framework of ministerial accountability.”

There is one important change in Bill C-2, and again, it is a useful one in. The bill puts into law an obligation of deputy ministers that has to this point only been a matter of policy, namely, the obligation to sign the accounts and related documents such as reports on plans and priorities and departmental performance reports. This statutory obligation makes the deputy's responsibility for financial management clear, and it gives the deputy more solid ground to stand on when discussing with the minister what can and cannot be done on matters of administration.

[Translation]

I believe the government has done Parliament and officials a great service by clarifying what is expected of public servants who appear before parliamentary committees on their minister's behalf. Bill C-2 makes it clear that officials are obliged to answer before committees on administrative matters, while preserving the essential authority and accountability of ministers to Parliament with respect to all aspects of departmental management. Our democracy depends on Parliament having the capacity to call the person in authority to account. This bill preserves that essential relationship.

[English]

That is what I think is the major virtue of this portion of Bill C-2, and I would be happy to answer any questions that you may have.

La loi se poursuit en appliquant les mêmes obligations aux sous-ministres des autres parties de l'annexe VI (c'est-à-dire aux petits organismes connus sous le nom de ministère aux fins de la loi). C'est le principal changement concernant l'administrateur des comptes qu'on trouve dans le projet de loi C-2.

L'autre point que j'aimerais soulever est le suivant : quels sont les devoirs de l'administrateur des comptes?

Le nouveau paragraphe 16.4(3) les définit :

16.4(3) L'administrateur des comptes s'acquitte de son obligation de rendre compte en comparaisant, sur demande, devant le comité compétent du Sénat ou de la Chambre des communes et en répondant aux questions des membres de celui-ci portant sur l'exercice des attributions visées au paragraphe (1) ou (2), selon le cas.

En d'autres mots, le projet de loi précise que l'administrateur des comptes, dans notre système parlementaire britannique, est un sous-ministre répondant aux questions sur l'administration devant un comité du Parlement. C'est déjà le cas aujourd'hui, sauf que le gouvernement a décidé, avec raison, d'inscrire sa pratique de longue date dans la loi.

L'administrateur des comptes ne rend pas de comptes au Parlement, mais bien devant le Parlement. C'est le ministre qui demeure comptable envers le Parlement. Pour préciser davantage les choses, la loi souligne ce point par un titre en marge : « Responsabilité de l'administrateur des comptes dans le cadre des attributions du ministre et de son obligation de rendre compte ».

Voilà un changement important, et encore une fois, un bon changement : on inscrit dans la loi l'obligation faite aux sous-ministres de signer les comptes (et les documents afférents comme les rapports sur les plans et priorités et les rapports de rendement des ministères), obligation qui n'avait été à ce jour qu'une politique. Cette obligation de la loi précise la responsabilité du sous-ministre en matière de gestion financière et lui donne une assise plus solide lorsqu'il discute avec le ministre de ce que l'administration peut et ne peut pas faire.

[Français]

J'estime que le gouvernement rend un grand service au Parlement et à la fonction publique en précisant ce qu'on attend des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires au nom de leur ministre. Le projet de loi C-2 précise que les fonctionnaires sont tenus de répondre aux questions des comités sur l'administration, mais réservent aux ministres l'autorité et la responsabilité essentielles sur tous les aspects de la gestion de leur ministère. Notre démocratie dépend d'un Parlement capable de réclamer des comptes au détenteur de l'autorité. Le projet de loi C-2 préserve cette relation essentielle.

[Traduction]

C'est là le principal avantage de cette partie du projet de loi C-2 à mon avis, et je serai heureux de répondre à vos questions sur le sujet.

The Chairman: Thank you for that presentation. Before I move to questions on your presentation, I should like to have the remarks of Mr. McCandless. Once they are both on the record, we will then proceed with questions.

Henry E. McCandless, General Convenor, Citizens' Circle for Accountability: I thank the committee very much for inviting me. I shall speak only about public accountability and what it means and implies for government and Parliament. I will not get into the particular clauses of Bill C-2. You have my submission, which was sent earlier — my speaking notes for this morning — and a general statement on the issue of accountability by the Citizens' Circle for Accountability. I will be adding to my speaking notes that you have a current example for the need for accountability provisions in all bills coming to the Senate.

I also had sent earlier a two-page summary of what I consider the elements of a proper accountability act. In my submission, you will see that it is not continuing to be a major issue because the bill will probably pass. However, labelling a bill the federal accountability act when it has nothing to do with accountability as such is not a right decision. There is the possibility of setting back accountability for some time — true accountability, that is.

That is why I set out the elements that I think comprise a proper Government of Canada public accountability act. I have also left with the clerk a copy of the book that I published in 2002, for citizens, which the chair has stated. It is entitled, *A Citizens' Guide to Public Accountability: Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*. The book is intended for citizens, but it has a few chapters in there about holding to account in Parliament. There is only a small note in it on the Senate of Canada, but I will come to that later. I now think it is the most powerful thing that could happen in Parliament, actually.

After I had sent the clerk my submission, I reread an article that David Wright and I wrote in 1993 on accountability. We wrote it in the journal *Optimum*. We wrote it because everyone seemed to have totally ignored the authoritative definition of accountability set out by the Wilson committee, which is explained in my submission, back in the mid-1970s. It set out the definition of "accountability" as "the obligation to answer for a responsibility conferred." That means to explain or to report. It does not mean to take responsibility or to carry out responsibility.

We proposed the definition of "public accountability" and basic standards for the public reporting. After about 10 years of trying to get a definition that is useful, comprehensive and, I would hope, unassailable, I finally produced the one that is in the submission, which is that "public accountability is the obligation of authorities to explain, publicly, fully and fairly, both before

Le président : Merci de cet exposé. Avant de passer aux questions sur votre exposé, j'aimerais entendre les observations de M. McCandless. Lorsque vos deux exposés seront consignés au compte rendu, nous vous poserons des questions.

Henry E. McCandless, responsable général, Citizens' Circle for Accountability : Je remercie infiniment le comité de m'avoir invité. Je ne vais parler que de l'obligation de rendre des comptes au public et de ce que cela signifie pour le gouvernement et le Parlement. Je ne vais pas aborder les articles particuliers du projet de loi C-2. Vous avez reçu mon mémoire, qui vous a été envoyé plus tôt, c'est-à-dire mes notes d'allocation de ce matin, ainsi qu'un énoncé général du Citizens' Circle for Accountability sur la responsabilité. J'ajouterai à mes notes d'allocation que vous avez en ce moment un exemple concret de la nécessité d'inclure des dispositions sur l'obligation de rendre compte dans tous les projets de loi soumis au Sénat.

Je vous ai également fait parvenir un résumé de deux pages sur les éléments essentiels d'une bonne loi sur la responsabilité. Dans mon exposé, vous allez constater que ce n'est plus un grand problème, parce que le projet de loi va probablement être adopté. Cependant, il n'était pas très judicieux de nommer loi fédérale sur la responsabilité un projet de loi qui n'a rien à voir avec la responsabilité en tant que telle. On pourrait remettre la réflexion sur la véritable responsabilité à un peu plus tard.

C'est la raison pour laquelle je vous présente les éléments qui devraient à mon avis figurer dans une bonne loi du gouvernement du Canada sur l'obligation de rendre des comptes au public. J'ai également remis au greffier un exemplaire de l'ouvrage que j'ai publié en 2002 à l'intention des citoyens, comme le président l'a mentionné. Il s'intitule *Citizens' Guide to Public Accountability : Changing the Relationship between Citizens and Authorities*. Ce livre a été écrit à l'intention des citoyens, mais il comprend quelques chapitres sur la reddition de comptes au Parlement. Il ne comprend qu'une petite remarque sur le Sénat du Canada, mais je vais y revenir plus tard. Je crois maintenant que c'est ce qui peut avoir le plus d'incidence au Parlement.

Après avoir envoyé mon mémoire au greffier, j'ai relu un article que j'ai écrit en 1993 avec David Wright sur l'obligation de rendre des comptes. Nous l'avons publié dans la revue *Optimum*. Nous l'avons écrit parce que personne ne semblait tenir compte de la définition qui fait autorité concernant l'obligation de rendre des comptes, une définition élaborée par le comité Wilson au milieu des années 1970, comme je l'explique dans mon mémoire. Ce comité a défini « l'obligation de rendre compte » comme « l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée ». Cela signifie de l'expliquer ou d'en faire rapport. Cela ne signifie pas d'accepter une responsabilité ni de l'exercer.

Nous avons proposé la définition de « l'obligation de rendre compte au public » et les normes de base de la reddition de comptes au public. Après dix ans à essayer d'établir une définition utile, exhaustive et, j'ose espérer, inattaquable, j'ai enfin produit la définition que je vous présente dans mon exposé, c'est-à-dire que « l'obligation de rendre compte au public est l'obligation des

and after the fact, how they are carrying out responsibilities that affect the public in important ways. “Important ways” is not a vague statement; I have explained that in the submission.

In the meantime, however, I have seen no advance in effective government accountability imposed by Parliament. We did have a couple of examples in the 1990s, the first being all government members of the House rising to deny compensation to pre-1986 victims of contaminated blood, and with those members not accounting to the public for why they took that decision when the evidence for compensation stared them in the face. We then later had the HRDC and sponsorship issues — disgraces, actually — again because the executive government was not made to account for the quality of management control in the government, which might have prevented both of those.

Here is one reason why that came about. Back in 1978, the Auditor General of Canada, MacDonnell at the time, got a value-for-money audit act, but Parliament did not at the same time amend the Financial Administration Act to require the executive government to account publicly for the quality of management control and value for money in government operations. I heard a previous comptroller general state at a conference that he could not understand why that was not done. I told him, “You understood perfectly. It was purposely not put in.” We then have the Auditor General of Canada doing accountability reporting for the government which the government should be doing itself. The role of the Auditor General could have been then to attest to the fairness and completeness of what people who are accountable report publicly. Instead, we just get a maze of horror stories.

What do we lose when we do not have the government obligated to report fully and fairly? We lose, first, information that parliamentarians and citizens should have to make sensible decisions about what trust they place in the executive government. Maybe even more important than that, we forgo the self-regulating influence that happens when people accountable have to report publicly and only if what they report and what they explain publicly is audited for its fairness and completeness. You cannot have public accounting on important matters without someone auditing it for its honesty.

What we need now is an operational definition of “accountability” that is put into the law, along with who has what public accounting obligations for what responsibilities, the basic standards for the accountability reporting, and also the standards for audit validation of that reporting.

Therefore, I proposed in my submission that the Senate can take on the non-partisan task of forging the public accountability requirements that should be an integral part of bills coming to the

autorités d’expliquer, publiquement, complètement et avec exactitude, tant avant qu’après le fait, comment elles exercent les responsabilités qui touchent le public « de façon importante ». L’expression « de façon importante » n’est pas vague, je l’ai expliqué dans mon mémoire.

Entre-temps, cependant, je n’ai constaté aucune amélioration dans la façon dont le gouvernement rend des comptes au Parlement, comme ce dernier l’exige. Nous en avons eu quelques exemples pendant les années 1990, comme la fois où tous les députés se sont levés à la Chambre pour refuser d’indemniser les victimes du sang contaminé d’avant 1986 sans expliquer au public pourquoi ils avaient pris cette décision alors que la nécessité de les indemniser semblait évidente. Il y a ensuite eu les affaires de DRHC et des commandites (des défaveurs, en fait), encore une fois parce que le gouvernement exécutif n’a pas été obligé de rendre compte de la qualité des contrôles de gestion au gouvernement, des mécanismes qui auraient pu prévenir les deux bévues.

Voici l’une des raisons pour lesquelles tout cela est arrivé. En 1978, le vérificateur général du Canada, qui était M. MacDonnell à l’époque, s’est retrouvé aux prises avec une loi sur la vérification de l’optimisation des ressources, mais le Parlement n’a pas modifié en même temps la Loi sur l’administration financière pour obliger le gouvernement exécutif à rendre des comptes au public sur la qualité des contrôles de gestion et l’optimisation des ressources dans les activités gouvernementales. J’ai entendu un ancien contrôleur général dire lors d’une conférence qu’il ne pouvait pas comprendre pourquoi on ne l’avait pas fait. Je lui ai répondu qu’il le comprenait parfaitement, que c’était voulu ainsi. Le vérificateur général du Canada s’est donc trouvé à rendre des comptes pour le gouvernement à sa place. Le rôle du vérificateur général aurait pu alors être d’attester l’exactitude et l’exhaustivité des déclarations publiques des personnes responsables. À la place, nous n’avons cumulé qu’une pléiade d’histoires d’horreur.

Que perdons-nous quand le gouvernement n’est pas obligé de rendre des comptes de façon complète et exacte? Pour commencer, nous perdons l’information que les parlementaires et les citoyens devraient avoir pour prendre des décisions éclairées sur le degré de confiance qu’ils peuvent accorder au gouvernement exécutif. Mais surtout, nous nous privons de l’influence autorégulatrice qui s’exerce lorsque les personnes responsables doivent rendre des comptes au public, et cela seulement si l’exactitude et l’exhaustivité de leurs déclarations et de leurs explications publiques sont vérifiées. Il ne peut pas y avoir reddition de comptes au public sur les enjeux importants s’il n’y a personne pour en vérifier l’authenticité.

En ce moment, nous avons besoin d’une définition applicable de « l’obligation de rendre compte », une définition qui serait enchâssée dans la loi et qui préciserait qui a quelles obligations de rendre compte au public pour quelles responsabilités, les normes de base de la reddition de comptes et les normes régissant la vérification de ces déclarations.

Par conséquent, je suggère dans mon mémoire que le Sénat pourrait s’acquitter de la tâche impartiale d’établir les critères de reddition de comptes au public qui devraient faire partie

Senate. The Senate has unassailable power and independence to say to the Commons, "We will not approve a bill coming to us if it does not contain a standard clause setting out who will publicly account for the discharge of all the important responsibilities that are laid out in the bill."

To clarify what I mean by that, you have an example right at hand in the need for a standard public accounting provision in each bill. Again, it is a non-partisan requirement, and, in a democracy, people in authority cannot refuse to account. They can mislead or whatever, but they cannot refuse to account.

I would say to you that Canadians had better forget adequate protection for whistle-blowers acting in the public interest if a bill purporting to require protection does not contain a clause requiring the applicable ministers and deputy ministers to publicly explain to the House annually or if asked by a House committee the management control performance standards they have each set for themselves at their separate levels to achieve protection for whistle-blowers. They should also report the extent to which they think they have met those performance standards. The Auditor General and the whistle-blowers themselves can each publicly audit the fairness and completeness of these accountability assertions.

That gives you an idea of the powerful self-regulating influence that having to account publicly brings about.

We have all seen what the House just passed as a so-called accountability bill that has nothing to do with accountability, as I have described it. However, without a Senate initiative showing the way for the House of Commons, I would not put a lot of money on the House itself producing that kind of accountability.

It seems to me that the Senate has to show the way for the House of Commons, and if the senators do decide to deal with accountability meaningfully, I would do anything I could to help with you that.

The Chairman: Thank you very much for that report.

Mr. Mitchell, I heard your report, and I know that you talked about the accounting officer concept. You said that the accounting officer is not accountable to Parliament but before Parliament. You made that important vital distinction, and you also noted that the legislation preserves the important provision about ministerial responsibility.

You went on to say that one of the important changes, however, is that the act will put into law the obligation of deputies to sign the accounts. That reminded me of *Sarbanes-Oxley* in the United States where for corporations, at least, there were very serious consequences for senior officers of corporations in the United States if what they signed was not accurate.

intégrante des projets de loi soumis au Sénat. Le Sénat a le pouvoir inattaquable, et l'indépendance nécessaire pour ce faire, de dire à la Chambre des communes : « Nous n'approuverons pas tel projet de loi que vous nous soumettez s'il ne contient pas une disposition standard déterminant qui doit rendre compte au public de l'exercice de toutes les responsabilités importantes décrites dans le projet de loi. »

Pour illustrer ce que je veux dire, je vous donne l'exemple de la nécessité d'inclure une disposition sur la reddition de comptes au public dans tous les projets de loi. Encore une fois, il d'agit d'une obligation non partisane et en démocratie, les personnes qui détiennent le pouvoir ne peuvent pas refuser de rendre des comptes. Ils peuvent tromper le public, mais ne peuvent pas refuser de rendre des comptes.

Je vous dirais que les Canadiens feraient mieux d'oublier la protection de dénonciateurs qui agissent dans l'intérêt du public si un projet de loi visant à les protéger ne contient pas de disposition obligeant les ministres et sous-ministres responsables à expliquer publiquement à la Chambre chaque année, ou si un comité de la Chambre le leur demande, les normes de rendement des contrôles de gestion qu'ils se sont fixés à leurs différents niveaux pour protéger les dénonciateurs. Ils devraient également déclarer dans quelle mesure ils estiment devoir respecter ces normes de rendement. Le vérificateur général comme les dénonciateurs eux-mêmes peuvent d'ailleurs vérifier publiquement l'exactitude et l'exhaustivité de leurs déclarations.

Cela vous donne une idée de la puissante influence autorégulatrice qu'exerce la reddition de comptes au public.

Nous avons tous vu le projet de loi sur la soi-disant responsabilité que vient d'adopter la Chambre des communes et qui n'a rien à voir avec la responsabilité comme je l'ai décrite. Cependant, si le Sénat ne prend pas d'initiative pour montrer la voie à suivre à la Chambre des communes, je ne parierai pas grand-chose sur la Chambre des communes pour qu'elle produise elle-même une telle disposition de responsabilité.

Je pense que le Sénat doit montrer la voie à suivre à la Chambre des communes, et si les sénateurs décident de se pencher véritablement sur la reddition de comptes, je vais faire tout en mon pouvoir pour vous aider.

Le président : Je vous remercie beaucoup de cette déclaration.

Monsieur Mitchell, j'ai écouté votre exposé et je sais que vous avez parlé du concept de l'administrateur des comptes. Vous avez dit que l'administrateur des comptes ne rendait pas de comptes au Parlement mais bien devant le Parlement. Vous avez fait cette distinction fondamentale et avez souligné que ce projet de loi préservait la disposition importante sur les attributions du ministre et son obligation de rendre compte.

Vous avez poursuivi en disant que l'un des changements importants, toutefois, c'était que l'obligation des sous-ministres de signer les comptes soit inscrite dans la loi. Cela me rappelle l'affaire *Sarbanes-Oxley* aux États-Unis qui a eu de très graves conséquences sur les entreprises ou à tout le moins sur les hauts dirigeants des entreprises des États-Unis qui ont signé des documents inexacts.

What will be the consequences for deputy ministers under this legislation? What are the legal consequences of signing?

Mr. Mitchell: Senator, that is a good question. I am not a lawyer, and I cannot give you a legal answer to your question. I can certainly say that, in my view, if someone falsely signed the accounts or signed the accounts and the accounts were not as they were purported to be, it would be one of the most serious offences that one could commit as a senior official. In my personal opinion, not a legal one, that would be effectively a firing offence. That would be an unthinkable serious thing to either make a mistake on or to deliberately mislead on. It would be an extraordinarily serious thing. I am sure that anyone else who came before you from the bureaucracy would tell you the same thing.

Signing the accounts is the government's way of putting into law the obligation of officials to satisfy ministers that they have the facts before them and that what they are presenting to Parliament is accurate, as compiled by the competent officials. The deputy signing that is a very serious matter, and I cannot imagine anyone wilfully misleading Parliament on that. A mistake in that area would be an extraordinarily serious mistake.

The Chairman: I should like to turn to Senator Day, who is the opposition critic on this bill.

Senator Day: Thank you, Mr. Chairman. On behalf of my colleagues, I should like to welcome both of you here today. I shall try to follow your request and restrict my questioning to the area of your presentation, but if I or any of my colleagues wander a little bit, you will understand that this session was intended to deal with a bill of over 300 clauses and over 200 pages. We are at the front end of our hearings and dealing with the concept of accountability generally, so I should like to start there.

Mr. McCandless, you say the first thing is we should change the name of this bill. If it is not a government accountability bill, what would you call it?

Mr. McCandless: First, I do not think you will get the title changed. It went before the public in November of last year, that is the name of it and that is the way it will be. If you objected to the bill on that ground, it would be sent right back to you, and the public would not care that much because the public does not understand what accountability is. It is a word that is tossed around a lot.

The title ought to have been "a federal government conduct act," or something to the effect of conduct, because as I skimmed through it, it is a proposed act having to do with prescriptions for people's conduct, what they will do and not do. That is not accounting.

Quelles seront les conséquences de ce projet de loi sur les sous-ministres? Quelles sont les conséquences juridiques de leur signature?

M. Mitchell : Monsieur le sénateur, c'est une bonne question. Je ne suis pas avocat et je ne peux pas vous donner de réponse juridique à votre question. Je peux cependant vous dire qu'à mon avis, si quelqu'un signait des comptes faux ou ne correspondant pas aux comptes réels, ce serait l'une des fautes les plus graves qu'un haut fonctionnaire pourrait commettre. À mon avis, et ce n'est pas un avis juridique, ce serait une faute assez grave pour justifier un congédiement. Ce serait incroyablement grave de faire une erreur ou de tromper délibérément le public. Ce serait extraordinairement grave. Je suis certain que quiconque fait partie de la bureaucratie vous dirait la même chose.

Le gouvernement a choisi la signature de comptes pour inscrire dans la loi l'obligation des fonctionnaires de garantir aux ministres qu'ils sont au courant des faits et que ceux qu'ils présentent au Parlement sont exacts, qu'ils ont été consignés par des fonctionnaires compétents. Le sous-ministre qui signe un document doit le faire avec le plus grand sérieux et je ne peux pas concevoir que quiconque trompe sciemment le Parlement à cet égard. Une erreur en ce sens serait une erreur extrêmement grave.

Le président : J'aimerais céder la parole au sénateur Day, porte-parole de l'opposition sur ce projet de loi.

Le sénateur Day : Merci, monsieur le président. Au nom de mes collègues, j'aimerais vous souhaiter à tous deux la bienvenue ici aujourd'hui. Je vais essayer de répondre à votre demande et de restreindre mes questions au sujet de votre exposé, mais si moi ou mes collègues nous écartons un peu, vous comprendrez que cette séance est destinée à nous permettre d'examiner un projet de loi de plus de 300 articles et de plus de 200 pages. Nous sommes au début de nos séances et nous nous attaquons au concept de la responsabilité en général, c'est donc là où j'aimerais commencer.

Monsieur McCandless, vous avez dit que d'abord et avant tout, nous devrions changer le nom de ce projet de loi. Si ce n'est pas un projet de loi gouvernemental sur la responsabilité, comment l'appelleriez-vous?

M. McCandless : D'abord, je ne pense pas que vous allez en changer le titre. Il a été rendu public en novembre dernier, c'est son nom et il le restera. Si vous vous opposez au projet de loi pour cette raison, il vous sera renvoyé tout de suite, et le public ne s'en souciera pas beaucoup, parce que le public ne comprend pas en quoi consiste la responsabilité. C'est un mot utilisé à toutes les sauces.

Le titre aurait dû être quelque chose comme « Loi sur la conduite du gouvernement fédéral », un nom axé sur la conduite, parce que si je l'ai bien compris en le lisant, il s'agit d'un projet de loi qui prescrit les règles régissant la conduite des personnes, ce qu'elles feront et ne feront pas. Il ne s'agit pas là de reddition de comptes.

Accounting is explaining what you intend and why you intend it, your intended performance standards, the results you think you have brought about and the learning you have gained and applied. That is not what the bill is about, as I see it.

That is one of the reasons I do not want to get into all the different issues. Mr. Mitchell rightly confines himself to the accounting officer act, which is something that you can deal with. What I am trying to say is that hereafter Parliament can do something sensible about achieving adequate public accounting from government and let the bill title go as it is.

As I say, the public will not stave off or want an election over the heading of it when the public does not even understand the difference between accountability and responsibility and blame or taking responsibility and all these other things. I just argue it because I did not think that the legal staff in Parliament should have let that go by when the title of the bill is obviously misleading.

Senator Day: Your comment just now in answer to my question reminded me of a comment you made during your presentation, where you stated, I believe, that the bill has already been passed. You meant already been passed by the House of Commons.

Mr. McCandless: Yes, I did.

Senator Day: However, it has not been passed by Parliament. I wanted to clarify the record on that.

Mr. McCandless: You have to be practical about these things. Is it worth it to stop a bill because of the misleading title?

Senator Day: Could we start by confirming that each of you has the same definition of accountability?

Mr. McCandless, you talked about Mr. J.R.M. Wilson's definition. He is a retired senior partner at Clarkson Gordon who did some work on this subject for the mandate of the Auditor General back a number of years ago.

Mr. Mitchell, do you accept that? Are we talking about the same thing in terms of the definition of accountability?

Mr. Mitchell: I would prefer Mr. McCandless' first short definition. I think it is easier to work with. I have not reflected enough on his longer definition. His first short definition, as I recall, was that accountability is an obligation to answer for the exercise of responsibilities conferred. I am happy with that. I would rather not comment on his longer proposed definition because I have not had opportunity to think about it. To that extent, I think we are talking about the same thing.

Mr. McCandless: That is fine by me. Mr. Wilson was talking about accountability in Parliament, and responsibilities conferred would probably apply to appropriations and the power that

La reddition de comptes consiste à expliquer ce qu'on a l'intention de faire et pourquoi on a l'intention de le faire, ses critères de rendement, le résultat qu'on pense avoir atteint et les leçons qu'on en tire et qu'on applique. Ce n'est pas le sens de ce projet de loi, si je le comprends bien.

C'est l'une des raisons pour lesquelles je ne veux pas aborder toutes les questions en jeu. M. Mitchell a bien raison de se limiter à la Loi sur l'administrateur des comptes, parce qu'il est possible d'analyser cette question. Ce que j'essaie de vous dire, c'est qu'après, le Parlement pourra faire quelque chose de pertinent pour assurer une reddition de comptes au public adéquate de la part du gouvernement et laisser le titre du projet de loi tel quel.

Comme je l'ai dit, le public ne le rejettera pas ni ne demandera une élection à cause de son titre, puisqu'il ne comprend même pas la différence entre la reddition de comptes et la responsabilité et le blâme ou le fait d'accepter une responsabilité et tout le reste. Je fais seulement valoir mon point de vue parce que je pense que le personnel juridique du Parlement n'aurait pas dû laisser passer ce titre, puisqu'il est évidemment trompeur sur la nature du projet de loi.

Le sénateur Day : Votre réponse à ma question me rappelle une observation que vous avez faite pendant votre exposé. Vous avez dit, si je ne me trompe pas, que le projet de loi avait déjà été adopté. Vous voulez dire qu'il a été adopté par la Chambre des communes.

M. McCandless : Oui, c'est ce que je voulais dire.

Le sénateur Day : Par contre, il n'a pas encore été adopté par le Parlement. Je voulais le préciser officiellement.

M. McCandless : Il faut faire preuve de sens pratique. Vaut-il la peine d'arrêter un projet de loi parce que son titre est trompeur?

Le sénateur Day : Pourrions-nous commencer par vérifier si chacun d'entre vous a la même définition de l'obligation de rendre compte?

Monsieur McCandless, vous avez parlé de la définition de M. J. R.M. Wilson. Il s'agit d'un partenaire chevronné de Clarkson Gordon, qui est à la retraite et qui a travaillé à ce sujet pendant le mandat du vérificateur général il y a quelques années.

Monsieur Mitchell, acceptez-vous cette définition? Parlons-nous de la même chose pour ce qui est de la définition de l'obligation de rendre compte?

Le sénateur Mitchell : Je préférerais la première définition abrégée de M. McCandless. Je pense qu'elle est plus facile à appliquer. Je n'ai pas assez réfléchi à sa longue définition. Sa première définition abrégée, si ma mémoire est bonne, c'est que l'obligation de rendre compte est l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée. Elle me satisfait. Je préférerais ne pas prendre position sur la définition plus longue qu'il a proposée parce que je n'ai pas eu l'occasion d'y réfléchir. Dans cette mesure, je pense que nous parlons de la même chose.

M. McCandless : Cela me convient. M. Wilson parlait de l'obligation de rendre des comptes au Parlement et les responsabilités conférées s'appliqueraient probablement aux

Parliament gives to the executive government to carry on. In my book, I say that is a good basis for considering what public accountability ought to mean because it stresses that accountability is the obligation to report, to answer for, to explain. It is not the taking on of a responsibility or the carrying out of it.

The reason I went to my larger definition was that I am working for citizens. If an authority does not act sensibly in the absence of some statutory requirement to do a particular thing, in my view they still are publicly accountable, just out of plain fairness and common sense.

For example, I think a minister proposing something as government policy should state publicly, at the time that policy is presented, who would benefit from that policy, why they should benefit, who would bear the costs and risks of that policy and why should they, both in the short and longer term.

The Wilson definition was working within the ambit of estimates and the public accounts and that sort of thing. One could not expect Wilson, back in the mid-1970s, to say, "Wait a minute, we have to bring a social fairness proposition into this and have authorities account publicly when they intend something that would affect the public in important ways." I am making that broader than the most senior chartered accountant in Canada would have.

Senator Day: You said responsibility to answer for, to explain. Does that include any consequences for failure to carry out the responsibilities properly?

Mr. McCandless: No. In my view, accountability is simply explaining publicly what you intend and why you intend it, your own performance standards, and then, after the fact, reporting what you think came of it and how did you apply the learning available to you. I do not get into the consequences of not accounting adequately.

Senator Day: Mr. Mitchell?

Mr. Mitchell: I believe that accountability does include concepts like consequences and authority. I do not believe, for example, that you can be accountable to someone who does not have authority over you or to someone who has not conferred a responsibility on you. However, I do think you can account in the sense of explaining and answering, as Mr. McCandless was saying. I think officials should do that in support of their ministers before Parliament.

That is why I made the point that I think this time the government got it right on this particular matter. I am saying that because I have been arguing this point for a number of years. I had nothing to do with the drafting of this bill, advising on it or anything. When I read it I thought, wonderful. They have taken the right position. That is why I am endorsing it. I think the government has done the right thing here.

attributions et aux pouvoirs que le Parlement octroie au gouvernement exécutif pour fonctionner. Dans mon livre, je dis qu'il s'agit d'une bonne base pour établir ce que l'obligation de rendre compte au public devrait signifier parce qu'elle souligne que cette obligation est l'obligation de faire rapport, de répondre de quelque chose, de l'expliquer. Il ne s'agit pas d'accepter une responsabilité ni de l'exercer.

La raison pour laquelle je propose une définition élargie, c'est que je travaille pour les citoyens. Si une autorité n'agit pas de façon raisonnable pour faire une chose et qu'il n'y a pas de disposition juridique régissant cette chose, l'autorité doit selon moi tout de même rendre des comptes au public, ne serait-ce que par souci de justice et parce que c'est le gros bon sens.

Par exemple, je pense qu'un ministre qui propose une politique gouvernementale devrait déclarer publiquement, lorsqu'il présente sa politique, qui en tirera avantage et qui devrait en tirer avantage, qui en assumera les coûts et les risques et pour quelle raison, à court et à long termes.

La définition de M. Wilson visait essentiellement le budget des dépenses et les comptes publics. On ne pouvait pas s'attendre à ce que M. Wilson, au milieu des années 1970, dise : « Il faut veiller à la justice sociale et donc obliger le gouvernement à rendre des comptes publiquement lorsqu'il a l'intention de faire quelque chose qui touchera la population de façon significative. » Ma définition est plus générale que celle élaborée par le plus chevronné des comptables agréés au Canada.

Le sénateur Day : Selon vous, la responsabilité est l'obligation de rendre des comptes et de justifier ses actes. Concerne-t-elle aussi les conséquences résultant du non-respect de cette obligation?

M. McCandless : Non. À mon avis, un gouvernement responsable doit expliquer publiquement ce qu'il compte faire et pour quelles raisons. Il doit aussi préciser ses normes de rendement, puis, après coup, rendre publics les résultats et la façon dont il a appliqué les leçons qu'il a tirées. Je ne parle pas des conséquences du non-respect de cette obligation.

Le sénateur Day : Monsieur Mitchell?

M. Mitchell : Je crois que la définition de responsabilité englobe les notions de conséquences et d'autorité. Par exemple, vous ne pouvez pas rendre des comptes à quelqu'un qui n'a aucune autorité sur vous ou qui ne vous a confié aucune responsabilité. Toutefois, je suis d'avis qu'on peut rendre des comptes en expliquant et en justifiant ses actes, comme M. McCandless le disait. C'est ce que les fonctionnaires devraient faire devant le Parlement pour appuyer leurs ministres.

C'est pourquoi j'ai déclaré que le gouvernement avait vu juste cette fois-ci. Je dis cela car je m'intéresse à cette question depuis plusieurs années. Je n'ai rien eu à voir dans la rédaction de ce projet de loi, ni de près ni de loin. Lorsque je l'ai lu, j'ai été heureux de constater que le gouvernement avait bien agi. Voilà pourquoi je me prononce en faveur de cette mesure. Je crois qu'on a fait ce qu'il fallait.

I think it is the right thing to do because it preserves that fundamental relationship of ministerial accountability to Parliament. It is the minister who Parliament holds to account. It is the minister whose authority we want to preserve. It is the authority of ministers over officials that we want to preserve. There should always be a parliamentarian that members of the House and senators can hold accountable for what is done by the government. I believe very strongly in that, and that is why I like this portion of the bill.

Senator Day: That leads us to the bill, page 187, the part entitled, "Internal Audit and Accounting Officers," section 259 of the bill, amending the Financial Administration Act. You made reference to that. It is proposed section 16.4.

I should like your understanding of what this means when it says, as follows:

Within the framework of the appropriate minister's responsibility and his or her accountability to Parliament, and subject to the appropriate minister's management and direction of his or her department..."

What do all those qualifiers mean in the day-to-day activity of the deputy minister and the minister?

Mr. Mitchell: In my view, those words are intended to make it very clear that the minister is in charge and is responsible to Parliament for what is done in and by the department. It is to make it very clear that there is nothing in this proposed act that takes the officials out from under the authority of the minister.

Senator Day: Can the minister be accountable to Parliament for something that his deputy minister is accountable for before a parliamentary committee?

Mr. Mitchell: Yes, indeed, sir. When we say "accountable before a parliamentary committee," as I understand this proposed statute here, the intent of these proposed sections is to say that officials are obliged to appear before committees like this one or committees of the House and to answer questions from senators or members of Parliament about what they have been doing in their departments. They have a statutory duty to do that on behalf of their minister, in support of their minister's authority and responsibility to Parliament. They have an obligation to answer truthfully and fully.

That is what these proposed sections are intended to establish clearly, which I think is useful. I do not think it changes much, if I may say. I wish to be clear to senators this morning. I think the useful service that is done by this portion of the bill is to make it very clear in statute what in fact has always gone on. I know this as a former official. When I appeared before a committee, I was there on behalf of the minister to answer questions, to be subjected to serious and often rigorous questioning about what, as an official, I had done. There was no mistaking that it was the minister who was the boss and the minister who was ultimately accountable to Parliament.

C'est ce que je pense parce que de cette façon, nous préservons le lien fondamental qui existe entre les ministres et le Parlement. Le Parlement demande des comptes aux ministres. Nous voulons maintenir l'autorité exercée par les ministres, celle qu'ils exercent sur les fonctionnaires. Il devrait toujours y avoir un parlementaire à qui les députés et les sénateurs peuvent demander des comptes. J'y crois fermement, et c'est pourquoi je suis particulièrement favorable à cette partie du projet de loi.

Le sénateur Day : Cela nous mène à l'article 259, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques, à la page 187 du projet de loi. Il s'agit de la partie intitulée « Vérification interne et administrateurs des comptes ». Vous en avez déjà parlé; c'est l'article 16.4.

J'aimerais avoir votre avis sur ce que veut dire ceci :

« Dans le cadre des attributions du ministre compétent — notamment en ce qui concerne la gestion et la direction du ministère — et de son obligation de rendre compte au Parlement [...] »

Qu'est-ce que cela signifie au quotidien pour le sous-ministre et le ministre?

M. Mitchell : À mon avis, ces mots visent à indiquer très clairement que c'est le ministre qui est responsable devant le Parlement de tout ce qui est fait au sein de son ministère. En même temps, on veut mettre nettement en évidence que rien dans cette mesure législative ne soustrait les fonctionnaires à l'autorité du ministre.

Le sénateur Day : Le ministre peut-il être redevable au Parlement d'une chose dont son sous-ministre est comptable devant un comité parlementaire?

M. Mitchell : En effet, monsieur. Lorsque la loi dit « comptable devant les comités compétents du Sénat et de la Chambre des communes », si je comprends bien, elle exige que les fonctionnaires comparaissent devant l'un ou l'autre des comités parlementaires pour répondre aux questions des sénateurs ou des députés sur ce qu'ils font dans leur ministère. Il leur incombe de le faire conformément à la loi, au nom de leur ministre, en vertu de l'autorité de ce dernier et de sa responsabilité envers le Parlement. Ils sont dans l'obligation de répondre pleinement de leurs actes en toute honnêteté.

C'est ce que ces articles visent à établir clairement et, à mon avis, c'est utile. Si je puis me permettre, cela ne change pas grand-chose. Je veux que les sénateurs me comprennent bien. Dans cette partie du projet de loi, on précise en vérité ce qui se fait depuis toujours. Je le sais par expérience. Lorsque je comparaissais devant un comité, au nom du ministre, j'étais soumis à un interrogatoire sérieux et souvent rigoureux sur mes actes en qualité de fonctionnaire. Il ne faisait aucun doute que le ministre était le patron, et, en définitive, c'était lui qui devait rendre des comptes au Parlement.

There are a few specific cases where officials have authorities in their own right which must be handled in a slightly different way, where the law gives authority to an official. For example, the commissioner of the Canada Border Services Agency has some authorities under the Customs Act. The minister does not have the authority; the official does. We have to handle those situations slightly differently.

Senator Day: That was my next question. There are exceptions to this?

Mr. Mitchell: There are a few minor exceptions, which do not change the basic principle that in our parliamentary system it is ministers who have the authority and ministers who are accountable to you, the parliamentarians.

Mr. McCandless: I do not really agree with that. I will give you two examples.

First, I agree that government officials appearing before a committee answer questions, and in that sense they do account directly to Parliament.

An outstanding example in my mind is the nifty question that a former vice-chair of the public accounts committee in the House asked of Marcel Massé, I think it was, who had just become the deputy minister for CIDA. He really surprised the deputy minister by asking him the following questions: What would you say are your most important management problems and what are you doing about them?

It was nifty because it required the deputy minister to know what was going on in the department, to inform himself adequately, and it also asked, What are you, at your level, doing about the management, which is your responsibility?

I believe that a deputy minister, as in HRDC, should account to Parliament for the quality of management control that is under that person's power and jurisdiction. I view the minister as accounting to Parliament for the quality of management control as the ultimate — for those of you who remember Lord Denning — concept of the directing mind. All ministers are accountable for the quality of the deputy ministers as to how they are exercising diligence in management control.

I do believe that deputies should account in some form. We are not talking about responding to a committee here. We are talking about a report to Parliament on the quality of management control in their department to which the Auditor General can attest. In that sense, I am saying that deputy ministers are directly accountable to Parliament for that and I do not think they should be hiding behind the minister.

Senator Day: Mr. McCandless, is your explanation of an accounting officer or deputy minister similar to the accounting officer concept that exists in the U.K. and Ireland at the present time?

Mr. McCandless: I used to know something about that but I have not involved myself. I am not disagreeing with the accounting officer concept. Someone formally takes authority

Certains fonctionnaires détiennent des pouvoirs conférés conformément à des lois. Par exemple, le commissaire à l'Agence des services frontaliers du Canada s'est vu attribuer certains pouvoirs en vertu de la Loi sur les douanes. Ce fonctionnaire a donc des pouvoirs que le ministre n'a pas. Nous devons donc gérer ces situations un peu différemment.

Le sénateur Day : C'était ma prochaine question. Y a-t-il des exceptions?

M. Mitchell : Il y a quelques rares exceptions qui ne changent pas le principe fondamental selon lequel, dans notre régime parlementaire, ce sont les ministres qui ont l'autorité et qui sont comptables devant vous, les parlementaires.

M. McCandless : Je ne suis pas tout à fait d'accord. Permettez-moi de vous donner deux exemples.

Tout d'abord, je comprends que les fonctionnaires comparaissent devant les comités pour répondre à des questions et que, dans ce sens, ils rendent des comptes directement au Parlement.

L'exemple qui me vient à l'esprit est la question habile qu'avait posée un ancien vice-président du comité des comptes publics au nouveau sous-ministre de l'ACDI de l'époque, Marcel Massé, si je ne m'abuse. Il a été pris au dépourvu lorsque le vice-président lui a demandé quels étaient, selon lui, ses plus gros problèmes de gestion et ce qu'il faisait pour les régler.

Il s'agissait d'une question très habile puisque pour y répondre, le sous-ministre devait savoir exactement ce qui se passait au sein de son ministère, s'être très bien informé et pouvoir expliquer ses fonctions et ses responsabilités en matière de gestion.

Je crois qu'un sous-ministre, pensons à DRHC, devrait rendre compte au Parlement de la qualité des contrôles de gestion qui relèvent de son pouvoir et de sa compétence. Je considère le ministre comme le responsable ultime de la qualité des contrôles de gestion — pour ceux d'entre vous qui se souviennent de Lord Denning — à titre d'âme dirigeante. Tous les ministres sont redevables de la qualité du travail des sous-ministres quant à l'exercice de la diligence en contrôle de gestion.

Je crois que les sous-ministres devraient rendre des comptes d'une façon ou d'une autre. Je ne parle pas de répondre aux questions d'un comité, mais bien de faire rapport au Parlement de la qualité des contrôles de gestion au sein de leur ministère, dont peut témoigner la vérificatrice générale. Dans ce sens, j'estime que les sous-ministres doivent rendre compte directement au Parlement et ne devraient pas se cacher derrière les ministres.

Le sénateur Day : Monsieur McCandless, votre description d'un administrateur des comptes ou d'un sous-ministre correspond-elle à celle d'un agent comptable au Royaume-Uni et en Irlande?

M. McCandless : J'ai entendu parler du concept d'agent comptable, mais sans plus. Je n'ai rien contre. Il s'agit d'une personne qui assume officiellement certaines responsabilités, mais

for certain things, but that is a separate issue in my book from the deputy minister being accountable to Parliament for the things that logically that person should be responsible.

Senator Day: Mr. Mitchell, in your answer you say that the minister can be accountable to Parliament for something that an accounting officer is accountable before a parliamentary committee.

Mr. Mitchell: Yes, sir.

Senator Day: That has an exception in the statutory responsibilities that are given directly to a deputy minister.

Mr. Mitchell: In a few cases.

Senator Day: I know there are some delegated responsibilities through Treasury Board and the Public Service Commission that are given to deputy ministers. Would you put those delegated responsibilities in the same exception category?

Mr. Mitchell: Actually I would not, because Parliament has other people it can call who are the people to whom it has entrusted those statutory authorities and who have delegated them to the officials. Therefore, if Parliament is unhappy with how those delegated authorities have been exercised, ultimately it can call the person or persons who have been delegated those authorities and they can be held accountable for what they have done. Parliament might ask why they would delegate to a deputy minister who has obviously not done a very good job. It might question what has been done to review that delegation.

I actually would confine my exceptions to quite a limited range, and not in an effort to protect officials but rather to protect the authority of Parliament over the government. That is my objective here in my comments.

Senator Day: What I would like to get to is why you believe it is a good idea to make this statutory when, in effect, all we are doing is putting in a statute what is already taking place here in Canada and has been for some time in terms of deputy ministers appearing before committees, like the Standing Senate Committee on National Finance. We have them here quite regularly and they answer questions with respect to administration, et cetera. This does not go as far as the accounting officer concept as exists in the U.K. at the present time.

Mr. Mitchell: It does not go quite as far but it goes a long way toward that. I believe some senators went over to speak to officials in the U.K. You have had more direct contact than I.

However, what this bill does very usefully is it reinforces the point that ministers are in charge and they are responsible. If this bill had been in place, you might not have had some of the confusion you saw over the last couple of years where ministers got up before committees of inquiry and said it is not my responsibility.

I do not think that is a good thing. Parliament should never have a minister saying, "It is not my job, it is the officials'."

à mon sens, c'est une question qui n'a rien à voir avec l'obligation du sous-ministre de rendre compte des décisions dont il est logiquement responsable.

Le sénateur Day : Monsieur Mitchell, vous nous avez dit que le ministre peut être responsable devant le Parlement d'une chose dont un administrateur des comptes est aussi redevable devant un comité parlementaire.

M. Mitchell : Tout à fait.

Le sénateur Day : Une exception s'applique aux responsabilités législatives conférées directement à un sous-ministre.

M. Mitchell : Dans quelques cas.

Le sénateur Day : Je sais que certaines responsabilités sont déléguées aux sous-ministres par l'entremise du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Celles-ci font-elles partie de la même catégorie d'exception, selon vous?

M. Mitchell : Je dirais que non. Le Parlement peut appeler d'autres personnes à qui il a confié des pouvoirs qui, par la suite, ont été délégués à des fonctionnaires. Par conséquent, si le Parlement n'est pas satisfait de la façon dont ces pouvoirs ont été exercés, il peut demander des comptes aux personnes ayant délégué ces pouvoirs. Il pourrait leur demander pourquoi elles ont confié de tels pouvoirs à un sous-ministre qui, de toute évidence, n'a pas fait du bon travail. Il pourrait remettre en question les mesures prises pour revoir cette délégation des pouvoirs.

Je vais me limiter à quelques exceptions, non pas dans le but de protéger les fonctionnaires, mais plutôt de préserver l'autorité du Parlement sur le gouvernement. C'est mon objectif.

Le sénateur Day : J'aimerais savoir pourquoi vous vous évertuez à légiférer quelque chose que l'on fait depuis des années au Canada, c'est-à-dire convoquer des sous-ministres devant des comités, comme le Comité sénatorial permanent des finances nationales. Nous les assignons régulièrement à comparaître afin qu'ils répondent à nos questions d'ordre administratif, etc. Toutefois, cela ne va pas aussi loin que le modèle britannique d'agent comptable.

M. Mitchell : Peut-être, mais nous nous en approchons beaucoup. Je crois d'ailleurs que certains sénateurs sont allés au Royaume-Uni et s'y connaissent mieux que moi.

Toutefois, ce projet de loi vient renforcer la notion selon laquelle les ministres sont tenus responsables. Au cours des dernières années, combien de fois avons-nous vu des ministres se présenter devant les comités d'enquête et dire qu'ils n'étaient pas responsables? Sachez que si cette loi avait été en vigueur avant, il n'y aurait pas eu toute cette confusion.

Je ne pense pas que ce soit une bonne chose. Le Parlement ne devrait jamais accepter qu'un ministre dise que cela ne relève pas de sa compétence, mais de celle de ses fonctionnaires.

Senator Day: Is the value you see in making this statutory, in effect, a reaffirmation of ministerial responsibility to Parliament?

Mr. Mitchell: Yes, sir.

Senator Day: That is very helpful.

Mr. McCandless gave us an example of what we should do, in what we will call the federal government conduct legislation that we are dealing with, to create an accountability clause. With respect to various pieces of legislation that come before us, you were suggesting the Senate might take the initiative. Would you suggest that we should take the initiative with respect to this piece of legislation, Bill C-2? Should we have a clause saying that all statutes coming through Parliament should have a framework of accountability?

Mr. McCandless: That would show up the misleading aspect of the title of the proposed act.

No, I would see a Senate initiative as being, first, to get a handle on what public accountability should mean in the Senate's view and then state to the House of Commons that for any bill coming before the Senate that sets out important responsibilities of people there shall be a standard clause stating who will account publicly for what responsibilities. That is not telling anyone how to do their jobs. It is non-partisan. It is, in my view, simply an unassailable requirement.

My sense of the proposed act is amendments such as putting in a sunset clause or other aspects can be made. However, I would see not having the initiative I am suggesting buried in the turmoil or discussion of this Bill C-2. I would see it as something that the Senate works on and then goes public with what they intend.

In fact, the Senate, in my view, has the power to require this anyway. The House of Commons can send it back to the Senate, I gather, and it would then pass. In the meantime, the Senate can tell the people what is going on, which is that the government of the day does not want to include accountability in the bills that have to do with important responsibilities and let the government deal with that. I believe the Senate would have the people of Canada fully on side for that. The beauty of it is that it is non-partisan. Accountability is just a society of imperative; it is not political policy. I would not try to stick it in the bill right now. There is too much going on. It seems to be a bill having a whole bunch of disparate requirements, with the accountability officer being one.

I certainly agree with Mr. Mitchell that with the concept of the directing mind the minister is ultimately responsible for the quality of the deputy ministers to which he has alluded, but it does not say that a deputy minister should not account directly to Parliament for the quality of management control because that is really the deputy minister's job, which was not done in HRDC as the evidence of the parliamentary discussions on that would attest.

Le sénateur Day : Par cette loi, cherchez-vous à réaffirmer la responsabilité ministérielle envers le Parlement?

M. Mitchell : Oui, monsieur.

Le sénateur Day : Très bien.

M. McCandless nous a donné un exemple de ce que nous devrions faire relativement à ce que nous appelons la loi sur la conduite du gouvernement fédéral que nous sommes en train d'étudier, c'est-à-dire introduire une disposition concernant la responsabilité. Pour ce qui est des diverses mesures législatives dont nous sommes saisis, vous avez proposé que le Sénat en prenne l'initiative. Croyez-vous que nous devrions aller de l'avant avec le projet de loi C-2? Devrions-nous établir une disposition selon laquelle tous les projets de loi présentés au Parlement devraient avoir un cadre de responsabilisation?

M. McCandless : Cela ferait ressortir le côté trompeur du titre du projet de loi.

Non, il faudrait tout d'abord déterminer ce que signifie pour le Sénat la responsabilité à l'égard du public, puis demander à la Chambre des communes d'introduire une disposition dans chaque projet de loi présenté au Sénat indiquant les personnes qui devront rendre des comptes lorsque d'importantes responsabilités sont en jeu. On ne dit à personne comment faire son travail. C'est tout à fait impartial. Selon moi, il s'agit d'une exigence tout simplement inattaquable.

À mon sens, des amendements tels que l'ajout d'une disposition d'extinction ou autres peuvent être apportés au projet de loi. Cependant, j'espère ne pas voir cette initiative se perdre dans les méandres du projet de loi C-2. J'estime que le Sénat devrait y travailler, puis dévoiler publiquement ses intentions.

En fait, à mon avis, le Sénat a le pouvoir de l'exiger de toute façon. La Chambre des communes peut le renvoyer au Sénat et il serait ensuite adopté. Entre-temps, le Sénat peut dire ce qui se passe, c'est-à-dire expliquer que le gouvernement ne veut pas parler d'obligation de rendre compte dans les projets de loi qui portent sur d'importantes responsabilités, et laisser le gouvernement s'en occuper. Je crois que le Sénat aurait les Canadiens de son côté. Et l'avantage, c'est que ce n'est nullement partisan. La responsabilité est un impératif dans notre société; ce n'est pas une question de politique. Je n'essaierais pas de l'introduire tout de suite dans le projet de loi. Il se passe beaucoup trop de choses. Ce projet de loi semble renfermer une série d'exigences bien distinctes, notamment celle concernant l'administrateur des comptes.

Je suis parfaitement d'accord avec M. Mitchell pour dire que, selon le concept de l'âme dirigeante, les ministres sont ultimement responsables de la qualité du travail de leurs sous-ministres. Toutefois, ce n'est pas vrai qu'un sous-ministre ne devrait pas rendre compte directement au Parlement de la qualité des contrôles de gestion, puisque ceux-ci relèvent entièrement de sa compétence, ce qui n'a pas été fait à DRHC, comme en témoignent certaines discussions parlementaires.

Senator Day: Do you see any difficulty with that statement when you have in mind that in our process here it is the practice that the Prime Minister and the Privy Council Office choose deputy ministers and not the ministers?

Mr. McCandless: That can be sorted out, but it is not the Prime Minister who writes cheques, it is the minister. The ultimate responsibility and accountability, I agree totally with Mr. Mitchell, lies with the minister. I am saying that that does not preclude the deputy minister explaining to Parliament the quality of management control that it is his or her job to oversee.

Mr. Mitchell: Senator Day, just to be clear for the committee, as I see it there is an important point on which Mr. McCandless and I agree, and that is that it is a good thing for officials to come before committees and explain what they have been doing with respect to management.

Mr. McCandless: If they are called.

Mr. Mitchell: Yes. Where I think we disagree is that I would not favour the insertion into every bill of an accountability clause that explains who is going to be doing the answering. It will always be clear that there is a minister responsible for every piece of legislation and every institution in the government. Therefore, the minister is accountable.

Who answers in a particular case is up to the committee and the minister. The committee can call who it wishes and the minister can either appear personally or send the deputy, the executive director, the director of finance or whoever. In that way, the committee has the appropriate official to answer the questions the committee poses.

I disagree with Mr. McCandless with regard to inserting a clause into every bill. I agree with him when he says it is important for officials to come before committee and answer questions from senators and MPs about management.

Mr. McCandless: A bill coming before Parliament can set out the responsibilities of people other than ministers and people in departments. It can set out responsibilities for the Canadian Blood Services, for example, or for some other entity in society. If that is the case, then the bill should also set out what those ultimately accountable people will report and how they will report it.

I remain disagreed on the question of accountability only coming up when someone is called before a committee. Canadians can legitimately expect that in some report to Parliament a deputy minister will make an assertion about the quality of management control in that department.

As I said, management control is simply having the processes in place to ensure that what should happen does happen and that which should not happen does not happen. That responsibility lies principally with the deputy minister. However, it is the minister's responsibility to ensure that he has a deputy minister who is up to that. I do not want to get into whether that is a

Le sénateur Day : Voyez-vous certains inconvénients à ce que ce soient le premier ministre et le Bureau du Conseil privé qui nomment les sous-ministres et non les ministres?

M. McCandless : Il est possible de remédier au problème, mais ce n'est pas le premier ministre qui signe les chèques; c'est le ministre. Tout comme le dit M. Mitchell, c'est le ministre qui, finalement, est comptable devant le Parlement. Cela n'empêche pas le sous-ministre d'expliquer au Parlement que son rôle est de veiller à la qualité des contrôles de gestion.

M. Mitchell : Sénateur Day, je tiens à préciser que M. McCandless et moi nous entendons sur un point important. Tous deux croyons que c'est une bonne chose que les fonctionnaires comparaissent devant les comités pour expliquer leurs attributions en matière de gestion.

M. McCandless : S'ils sont convoqués.

M. Mitchell : Bien entendu. Là où nos opinions divergent, c'est sur la question de la disposition relative à la responsabilité. Je ne suis pas d'accord pour que l'on insère dans chaque projet de loi une disposition précisant qui rendra les comptes. Il est clair qu'il y a un ministre responsable pour chaque mesure législative et chaque institution gouvernementale. Par conséquent, le ministre est redevable au Parlement.

C'est au comité et au ministre de déterminer qui devra répondre de ses actes dans un cas particulier. Le comité peut convoquer la personne de son choix, tout comme le ministre peut décider de comparaître personnellement ou de faire témoigner en son nom le sous-ministre, le directeur exécutif, le directeur des finances ou quelqu'un d'autre. Ainsi, la personne compétente sera en mesure de répondre aux questions du comité.

Je ne suis pas d'accord avec M. McCandless au sujet de l'insertion d'une disposition dans toutes les mesures législatives. Par contre, il a raison de dire qu'il est important que les fonctionnaires viennent répondre aux questions des sénateurs et des députés sur la gestion.

M. McCandless : Un projet de loi présenté au Parlement peut définir les attributions de personnes autres que les ministres et les fonctionnaires, par exemple, de la Société canadienne du sang ou d'autres organismes. Lorsque c'est le cas, le projet de loi devra indiquer de quoi ces personnes ont la charge et comment elles s'acquitteront de leurs responsabilités.

On ne devrait pas s'interroger sur la responsabilité seulement lorsqu'on fait comparaître un témoin devant un comité. Les Canadiens ont le droit de s'attendre à ce qu'un sous-ministre rende des comptes au Parlement sur la qualité des contrôles de gestion au sein de son ministère.

Comme je l'ai déjà dit, on met en place des contrôles de gestion pour s'assurer de faire les choses correctement. Cette responsabilité incombe principalement au sous-ministre. Par contre, il appartient au ministre de veiller à ce que le sous-ministre soit en mesure d'assumer cette responsabilité. Je ne parlerai pas du processus que se disputent le Bureau du Conseil

process fought out between the PCO and the Prime Minister and the minister. It is something that has to be sorted out. I would not like to supply accountability rules for that process.

It is a minister who signs cheques, not the Prime Minister or the PCO. Therefore, the minister has to be ultimately responsible and accountable for what goes on in the department.

Senator Stratton: Mr. Chairman, this has been a fascinating and interesting morning.

To recount a bit of history from the last Parliament, the Standing Senate Committee on National Finance did a study on this very issue. However, the report was never tabled. We travelled to London and Dublin to determine how those Parliaments imposed controls to ensure that the events that occurred under the last government did not happen again.

The fundamental question is misleading. I say that in terms of recent events such as the HRDC scandal, the Gomery inquiry and the gun control issue. The gun control issue is particularly rancorous to me because we had deputy ministers sitting where you are sitting today who told us year after year that this would be the final year in which cost increases would occur. That was after having the minister tell us unequivocally that the original cost would be \$3 million and that it would not exceed that amount. The program ended up with extraordinary cost overruns.

We can discuss the esoterics of responsibility and that kind of thing. However, what Canadians really want to know is how this bill will prevent such things as the sponsorship scandal, the HRDC scandal and the horrific cost overruns concerning gun control from happening again. Those are the three fundamental issues. Will this bill address and resolve those three problems?

Mr. Mitchell: That is a fundamental question. As I read the bill, I think it is the government's intention that the bill strengthen the capacity of Parliament to put the government under scrutiny and to hold ministers accountable. As a private citizen, I believe that is one of the major purposes of this bill.

There are many measures in this bill that are intended to make government more transparent. They are intended to clarify the responsibility of ministers and to open up internal processes to more careful scrutiny by Parliament, the press and the public. In all those ways, is intended to make it easier for parliamentarians to hold the government accountable for what is being done, whether it concerns the gun registry, grants and contributions or contracting. I think that is the purpose of the bill.

There is a lot of machinery here in the bill. It is up to senators to decide whether you think all that machinery makes your job easier or more difficult. In some important ways, it strengthens that, and that is a good thing.

privé, le premier ministre et le ministre. C'est un processus dans lequel il faudrait mettre de l'ordre. Je n'aimerais pas y appliquer des règles de responsabilité.

C'est un ministre qui signe les chèques; ce n'est pas le premier ministre ni le Bureau du Conseil privé. Par conséquent, le ministre est celui qui, au bout du compte, est responsable de ce qui se passe dans son ministère.

Le sénateur Stratton : Monsieur le président, c'est une journée fort intéressante jusqu'à maintenant.

Pour rappeler un peu ce qui s'est passé au cours de la dernière législature, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a mené une étude sur cette question. Toutefois, le rapport n'a jamais été déposé. Nous sommes allés à Londres et à Dublin pour voir comment on y avait imposé des contrôles, de façon à ce que des événements comme ceux qui sont survenus sous le gouvernement précédent ne se reproduisent plus.

Dans le fond, c'est trompeur. Je dis cela en pensant notamment au scandale de DRHC, à la Commission Gomery et au dossier concernant le programme de contrôle des armes à feu. Cette dernière question me laisse particulièrement amer puisque certains sous-ministres n'ont cessé de nous répéter au fil des ans que c'était la dernière année que les coûts augmenteraient. C'était après que le ministre nous dise catégoriquement que le coût ne dépasserait pas les 3 millions de dollars. Finalement, le programme s'est révélé un énorme gouffre financier.

Nous pouvons discuter de l'aspect ésotérique de la responsabilité et de ce genre de choses. Toutefois, ce que veulent vraiment savoir les Canadiens, c'est en quoi ce projet de loi peut empêcher des scandales comme celui des commandites, de DRHC et du registre des armes à feu. Ce sont là trois grands problèmes. Cette mesure législative permettra-t-elle de les aborder et de les régler?

M. Mitchell : C'est une question fondamentale. En lisant le projet de loi, j'ai l'impression que le gouvernement veut renforcer la capacité du Parlement de surveiller le gouvernement et de demander des comptes à ses ministres. En tant que simple citoyen, je considère que c'est ce que vise principalement la mesure législative.

Ce projet de loi renferme de nombreuses dispositions visant à rendre le gouvernement plus transparent, à clarifier la responsabilité des ministres et à permettre au Parlement, aux médias et au public de mieux comprendre les procédures internes. À bien des égards, il sera ainsi plus facile pour les parlementaires d'exiger des comptes du gouvernement sur ce qui se fait au sein des ministères, que ce soit par rapport au registre des armes à feu, aux subventions et aux contributions ou aux marchés. C'est là l'objectif visé.

Il y a beaucoup de mécanismes prévus dans le projet de loi. C'est aux sénateurs de décider si tous ces mécanismes facilitent ou compliquent la tâche. Cette mesure renforce cela de façon considérable, et c'est une bonne chose.

Mr. McCandless: The way I see gun control, for example, is as a matter of management control. I am not sure the bill addresses that. I do not know that it even mentions the term.

To me, if you are accountable for the quality of management control at your own level and you have to assert publicly what you think the quality of that management control is, then it will have a self-regulating affect on how diligent you are.

When Kenneth Dye was Auditor General, we had a project that would make the Auditor General more accountable. One of the deputies said, "I see. If the Auditor General has to report on how effective his office is or how well it is run, then that will alter the conduct of people in the office. That is brilliant." It is almost axiomatic.

For me, if you want good management control in government, you have to make the responsible people account publicly and state what they think is the standard of control. Then you have to have an Auditor General attest to the fairness and completeness of that assertion. That is what the office of auditor general should be for.

The bill may have bits and pieces of prescriptions for conduct, but it does not address the question of who will account for the quality of management control in government so that other sponsorship scandals or the problems that occurred around gun control do not happen again.

You can call me a one-issue person, but it is a huge overriding umbrella issue.

Senator Stratton: In the end, the gun control issue illustrates clearly how the government did not have any real control over what was transpiring with the management of the program. The sense we got year after year was that there were always constant surprises. For example, the computer system did not work or the software had to be redesigned. Because it was an entirely new area, it was beyond the scope of what they were used to dealing with. They just did not know. That was the sense I got after sitting around the table year after year with them. We received assurances that this would not occur again, but every year it did occur again. I got the strong sense they did not know what they were managing. They would not admit that. Yet we had the same story year after year from the same individual. I am not talking necessarily about the President of the Treasury Board but about the deputy minister. I got to know him fairly well and thought he was a decent chap. The problem is what to do with a situation like that. How do you describe accountability in a situation in which they did not have proper control?

M. McCandless : À mon avis, le scandale du registre des armes à feu, par exemple, est attribuable à un manque de contrôle de gestion. Je ne suis pas certain que le projet de loi traite de ce problème, ni même en fasse mention.

Pour moi, si vous êtes responsable de la qualité des contrôles de gestion à votre niveau et que vous en faites publiquement rapport, cela aura un effet positif sur votre diligence.

Lorsque Kenneth Dye était vérificateur général, nous avions un projet visant à rendre le vérificateur général plus responsable. Un des députés a dit : « Si le vérificateur général doit rendre des comptes sur l'efficacité de son bureau, cela aura pour effet de changer la conduite des gens dans ce bureau. C'est génial. » C'est presque une lapalissade.

Je pense que pour qu'il y ait de bons contrôles de gestion au sein du gouvernement, il faut que les personnes responsables rendent compte publiquement de leurs actes et indiquent quelles sont, selon elles, les normes de contrôle applicables. Il faut ensuite que le vérificateur général atteste de la justesse et du caractère exhaustif de cette assertion. À mon avis, c'est ce que devrait faire le vérificateur général.

Le projet de loi peut avoir des dispositions concernant la conduite à adopter, mais il ne dit pas qui va répondre de la qualité des contrôles de gestion gouvernementale pour éviter que d'autres scandales ressemblant à celui des commandites ou d'autres problèmes comme ceux ayant entouré le contrôle des armes à feu ne se reproduisent.

Vous pouvez dire de moi que je me limite à un seul problème, mais il s'agit là d'une question fondamentale comportant plusieurs volets.

Le sénateur Stratton : En fait, le problème lié au registre des armes à feu illustre clairement à quel point le gouvernement n'avait aucun contrôle véritable sur ce qui entourait la gestion du programme. Nous avons eu le sentiment, année après année, qu'il y avait constamment de nouvelles surprises. Par exemple, le système informatique ne fonctionnait pas ou les logiciels devaient être reconfigurés. Étant donné que c'était un programme complètement nouveau, cela a dépassé le cadre de ce que l'on avait l'habitude de faire. On ne savait tout simplement pas comment procéder. C'est l'impression qui m'est restée, au fil des ans, des rencontres que j'ai eues avec les personnes responsables. Celles-ci nous assuraient que les problèmes ne se reproduiraient pas, mais chaque année, cela recommençait. J'en suis arrivé à la conclusion très claire qu'ils ne savaient pas gérer ce qu'ils avaient entre les mains. Ils ne l'auraient pas admis. D'ailleurs, la même personne nous a servi la même ritournelle pendant des années. Je ne parle pas là nécessairement du président du Conseil du Trésor, mais du sous-ministre. Il se trouve que je le connais assez bien et je pensais que c'était un honnête homme. Le problème est de savoir quoi faire en pareil cas. Comment déterminer la responsabilité quand les gens n'exercent pas le contrôle voulu?

I believe they only misled us to the degree that they thought they could get the situation under control by the next year and the problem would not recur, but that did not happen. Would you like to respond to that? That is a kind of accountability that it is necessary for us to understand.

Mr. McCandless: Someone is accountable for the quality of management control; part of management control is the duty to inform oneself adequately for making decisions. If they did not really know what they were doing and were just stumbling around at the outset, and that just carried on, someone has to let the ministry know that that is the situation, that they are stumbling around because it is all new. The question becomes how new it is in common sense project management terms. Was the repeated situation avoidable?

You cannot expect ministers to know what good project control is, but it is the minister's responsibility to have someone in place who does know and who can control what is happening even in a new area. That is just general project management diligence.

Mr. Mitchell: To touch on a different dimension, senator, I believe that the most effective thing that can be done to ensure that you do not face cases like that in the future is to strengthen the capacity of Parliament, both the House and the Senate, to rigorously hold ministers to account and to rigorously question officials about what is being done in various areas of spending. That is far more important, and potentially far more effective, than writing any set of prescriptions in the law about what officials are supposed to do in this or that case. The fundamental instrument is your relationship with the minister and the answerability of the officials before your committees. The better you can equip committees of the Senate and the House to do their jobs as fully and rigorously as they wish, the better result you will get.

Senator Stratton: I agree with you completely that that should be the ultimate objective. My concern is the frustration of the Finance Committee in questioning the officials for five, six or seven years. The answers were always the same. I would never suggest that we were being deliberately misled. However, because this occurred year after year, we did wonder whether we were being deliberately misled. When the problem is escalating and the public is getting angrier about it, the question of whether the officials are deliberately misleading lingers. How do you get to the bottom of that with what you are saying today?

Mr. Mitchell: I cannot believe you were being deliberately misled.

Senator Stratton: I do not believe it either, but that was the question.

Mr. Mitchell: I accept that you were frustrated, that you may not have been adequately informed, and all the rest of what you have said. I have enormous respect for committees of the Senate, which are very substantive, and for committees of the House, which are no less important. The more committees can equip themselves through rules, membership, work plans, resources,

Je crois qu'ils nous ont tout simplement induits en erreur dans la mesure où ils pensaient pouvoir contrôler la situation l'année suivante et que le problème ne se reposerait plus, mais il en a été tout autrement. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Voilà le type de responsabilité que nous devons absolument comprendre.

M. McCandless : Quelqu'un est responsable de la qualité des contrôles de gestion; une partie de ces contrôles consiste à être correctement informé pour prendre des décisions éclairées. S'ils ne savaient pas très bien ce qu'ils faisaient et avançaient à tâtons au début, et que la situation a perduré, quelqu'un aurait dû alerter le ministre et lui expliquer que le problème venait du fait que tout cela était nouveau. La question est de savoir jusqu'à quel point cela était nouveau en termes de gestion de projets. Était-il possible d'éviter que la situation ne se reproduise?

On ne peut pas s'attendre à ce que les ministres sachent en quoi consiste une bonne gestion de projets, mais c'est à eux qu'incombe la responsabilité de nommer les personnes capables de contrôler la situation, même si c'est dans un domaine nouveau. C'est une simple question de diligence.

M. Mitchell : Dans un autre ordre d'idées, sénateur, je crois que la façon la plus efficace d'éviter que ce type de problème ne se répète est de renforcer la capacité du Parlement, aussi bien de la Chambre des communes que du Sénat, à tenir les ministres rigoureusement responsables de leurs actes et à interroger soigneusement les fonctionnaires au sujet des différentes dépenses du gouvernement. C'est bien plus important, et probablement beaucoup plus efficace que d'introduire toute une série de dispositions dans la loi sur ce que les fonctionnaires sont censés faire dans un cas ou un autre. Ce qui est essentiel, c'est la relation que vous entretenez avec le ministre ainsi que la capacité des fonctionnaires à répondre devant les comités. Plus les comités du Sénat et de la Chambre seront équipés pour faire leur travail de la manière la plus complète et rigoureuse qui soit, meilleurs seront les résultats.

Le sénateur Stratton : Je suis totalement d'accord avec vous sur le fait que cela doit être l'objectif final. Ce qui me désole, c'est que le comité des finances ait interrogé des fonctionnaires pendant cinq, six ou sept ans sans grands résultats. Les réponses fournies étaient toujours les mêmes. Je ne veux pas dire par là qu'on nous a délibérément induits en erreur. Mais comme le problème se répétait tous les ans, on en est venu à se poser la question. Lorsque la situation a pris d'autres proportions et que le public a commencé à être exaspéré, on s'est demandé si les fonctionnaires induisaient délibérément les gens en erreur. Comment faire la lumière là-dessus après ce que vous venez de dire?

M. Mitchell : Je ne peux pas croire qu'ils vous ont délibérément induits en erreur.

Le sénateur Stratton : Moi non plus, mais c'est la question qu'on se posait à l'époque.

M. Mitchell : Je comprends que vous ayez pu vous impatienter, que vous n'ayez peut-être pas été adéquatement informés et tout ce que vous venez d'expliquer. J'ai énormément de respect pour les comités du Sénat, qui jouent un rôle majeur, ainsi que pour les comités de la Chambre, qui n'en sont pas moins importants. Plus les comités travaillent grâce à des règles établies, des membres

staff and your own hard work to tackle those questions in a systematic way, an in-depth way, a way that never lets issues drop but rather keeps after big issues, and the more you televise and have press coverage of these hearings, the better you can do your job. All of those steps will ultimately be much more effective in getting at the issues you want to get at and in holding the government accountable.

That is my own experience and my own view.

Senator Baker: On several occasions the witnesses today referenced the work of Judge Gomery who, of course, struggled with the question of accountability. He heard many witnesses and made many recommendations.

I conclude, Mr. Mitchell, that you do not think very much about Judge Gomery's recommendations on accountability and what to do about it. Is that correct?

Mr. Mitchell: Senator, I disagree with some of what the judge concluded on matters of accountability, although not on matters of fact.

Senator Baker: Like what?

Mr. Mitchell: For example, I have a different understanding of what our Westminster system tells us about the responsibilities and accountabilities of ministers and officials than what I read in the report of Mr. Justice Gomery.

For example, Mr. Justice Gomery concluded at one point that he did not know who was accountable, because people denied that they were accountable. I would have said it is obvious who is accountable, even if they deny it.

There are a number of matters on which I do not share Mr. Justice Gomery's view, but I would rather stress for the committee today that I strongly believe in the virtues of our Westminster system and I strongly believe in reinforcing the accountability of ministers to Parliament and in reinforcing the capacity of Parliament to hold ministers accountable. That is my bottom line.

Senator Baker: One would conclude from your remarks that you are happy the government did not accept the recommendations of Justice Gomery as far as accountability is concerned.

Mr. Mitchell: Yes, sir, I was pleased to read what is in this bill. I was pleased to see what the government had done, but my views on these matters were known long before this case.

Senator Baker: Mr. Mitchell, you have said on occasion that Justice Gomery, in his conclusions on accountability, was wrong in law, in fact and in theory. Is that not correct?

Mr. Mitchell: I said that in a speech I gave, yes.

Senator Baker: Would you care to elaborate on that? I have read some of your speeches. You appear to have a good grasp of the law as it relates to accountability of public servants and the

compétents, des plans de travail, des ressources et du personnel, plus ils s'efforcent de répondre à ces questions de manière systématique, approfondie, en ne laissant rien au hasard, et plus ils peuvent s'assurer une couverture télévisuelle et journalistique des délibérations, meilleur sera leur travail. Au bout du compte, tout cela sera beaucoup plus efficace pour résoudre les problèmes qui vous préoccupent et tenir le gouvernement responsable de ses actes.

Ceci est mon point de vue, forgé en fonction de ma propre expérience.

Le sénateur Baker : Aujourd'hui, les témoins ont fait référence à plusieurs reprises au travail du juge Gomery qui, bien sûr, s'est penché sur les questions de responsabilité. Il a entendu beaucoup de témoins et fait de nombreuses recommandations.

J'en conclus, monsieur Mitchell, que vous n'avez pas beaucoup réfléchi aux recommandations du juge Gomery en matière de responsabilité ni pensé quoi en faire. Est-ce que je me trompe?

M. Mitchell : Sénateur, je ne partage pas l'avis du juge sur certaines questions de responsabilité.

Le sénateur Baker : Lesquelles, par exemple?

M. Mitchell : Eh bien, j'ai des conceptions différentes de ce que notre système démocratique, inspiré du modèle britannique, nous dicte en matière de responsabilité et d'obligation de rendre compte des ministres et des fonctionnaires que ce que j'ai pu lire dans le rapport du juge Gomery.

Par exemple, le juge a conclu, à un moment donné, qu'il ne savait pas qui était responsable parce que les gens se défilaient. À mon avis, on pouvait voir clairement qui était responsable, même si les personnes concernées se dérobaient.

Je ne partage pas l'opinion du juge Gomery sur un certain nombre d'éléments, et j'aimerais insister aujourd'hui devant le comité sur le fait que je crois fermement dans les vertus de notre système démocratique; je suis intimement convaincu qu'il faut renforcer la responsabilité des ministres face au Parlement et la capacité de ce dernier à demander des comptes aux ministres. C'est là le fond de ma pensée.

Le sénateur Baker : On pourrait penser, à la lumière de vos commentaires, que vous êtes content que le gouvernement n'ait pas accepté les recommandations du juge Gomery en ce qui a trait aux questions de responsabilité.

M. Mitchell : Oui monsieur, je me réjouis de voir que ce n'est pas dans le projet de loi. Je suis satisfait de la décision du gouvernement, mais mon opinion en la matière ne date pas d'hier.

Le sénateur Baker : Monsieur Mitchell, vous avez déclaré une fois que le juge Gomery, dans ses conclusions sur les questions de responsabilité, commettait des erreurs en droit, en fait et en théorie. N'est-ce pas vrai?

M. Mitchell : Effectivement, j'ai dit cela dans un discours.

Le sénateur Baker : Cela vous dérangerait-il de nous donner des précisions? J'ai lu quelques-uns de vos discours. J'ai l'impression que vous maîtrisez bien le droit en ce qui concerne

minister. You were very harsh in your comments concerning Justice Gomery, yet you have been glowing in your praise of this bill. Both Justice Gomery's report and this bill are about accountability but, according to your estimate, they are miles apart.

Mr. Mitchell: In fact, senator, you put your finger on a very important point. In his report, Mr. Justice Gomery did not properly reflect the principles and the features of our Westminster system with respect to the accountability of ministers and officials. In this part of this bill those features are properly reflected. The short answer to your question on this particular matter, senator, is that there is a difference, and I am happy to endorse the government's actions because I think they got it right. This bill clearly states that ministers are responsible, that ministers are in charge and that ministers are accountable to Parliament. I am pleased to see that because it is good for democracy, good for Parliament and good for Canada.

Senator Baker: Mr. McCandless, do you agree with Mr. Mitchell that Judge Gomery got it wrong?

Mr. McCandless: The problem, with due respect to the lawyers present, is that in the inquiry into lethally contaminated blood, Judge Krever did not address accountability; Judge Curran did not address accountability in *Westray*; and Judge Gomery had no background in management control or accountability and took the advice of academics. If you try to fit accountability within notions of ministerial accountability and the processes of Parliament — some of it ritual — then such problems will arise. However, if you begin with a concept of accountability that is useful to citizens and then match to that what people say about ministerial responsibility, it is likely that you will find inadequate the existing notions of ministerial responsibility and the things academics like to write about forever.

Justice Gomery needed to have people on his commission who knew management control and who would operate under a useful concept of public accountability, which for him did not exist. I sent that commission my book and my statements; they were ignored, but that might be because of Judge Gomery's background. On the question of who is responsible, which Mr. Mitchell referred to, Justice Gomery did not have an adequate handle on public accountability. Therefore, statements about accountability in his report would not likely be as rigorous as they should be nor what citizens could understand. The issues you have been discussing are not as relevant to my neighbours in Victoria, British Columbia.

l'obligation de rendre compte des fonctionnaires et des ministres. Vous avez été très dur, dans vos commentaires, envers le juge Gomery, mais vous ne tarissez pas d'éloges à l'égard de ce projet de loi. Aussi bien le rapport du juge Gomery que ce projet de loi portent sur la responsabilité, mais, d'après vos analyses, ils sont très éloignés l'un de l'autre.

M. Mitchell : En fait, sénateur, vous avez mis le doigt sur un élément très important. Dans son rapport, le juge Gomery n'a pas correctement décrit les principes et les caractéristiques de notre régime parlementaire, inspiré de la tradition britannique, en matière de responsabilité des ministres et des fonctionnaires. Dans cette partie du projet de loi, tout cela est fidèlement indiqué. Pour répondre brièvement à votre question sur ce sujet en particulier, sénateur, je vous dirais qu'il y a une différence, et je suis heureux d'appuyer l'initiative du gouvernement car je pense qu'il a vu juste. Le projet de loi stipule clairement que les ministres sont responsables, qu'ils doivent s'acquitter de leurs obligations et qu'ils ont des comptes à rendre au Parlement. Je m'en félicite car je considère que c'est bon pour la démocratie, bon pour le Parlement et bon pour le Canada.

Le sénateur Baker : Monsieur McCandless, êtes-vous d'accord avec M. Mitchell lorsqu'il dit que le juge Gomery s'est trompé?

M. McCandless : Le problème, avec tout le respect que je dois aux avocats ici présents, c'est que dans l'affaire du sang contaminé, le juge Krever n'a pas établi de responsabilité; le juge Curran ne l'a pas fait non plus dans l'affaire *Westray*; et le juge Gomery n'a aucune expérience en matière de contrôle de gestion ou de responsabilité et a suivi les conseils des universitaires en la matière. Si vous essayez de faire cadrer la notion d'obligation de rendre compte avec la responsabilité ministérielle et le processus parlementaire — dont une partie relève du rituel —, vous vous exposez à ce genre de problèmes. Toutefois, si vous élaborez un concept de responsabilité qui convient à la population et qui correspond à l'idée que se font les gens de la responsabilité ministérielle, il est probable que vous trouverez inadéquates les notions existantes en matière de responsabilité, tout comme les choses que se plaisent à écrire les universitaires depuis toujours.

Le juge Gomery aurait dû avoir, au sein de sa commission, des gens qui connaissaient les contrôles de gestion et auraient été capables d'appliquer un concept utile de responsabilité publique, qui, pour lui, n'existait pas. J'ai envoyé mon livre et mes déclarations à la commission; celle-ci n'en a pas tenu compte, mais c'est peut-être en raison des antécédents du juge Gomery. Sur la question de savoir qui est responsable, qu'a soulevée M. Mitchell, le juge Gomery n'avait pas une connaissance adéquate de la responsabilité publique. Par conséquent, les déclarations concernant cette obligation de rendre compte dans son rapport n'étaient peut-être pas aussi rigoureuses qu'elles auraient dû l'être et ne correspondaient pas non plus à l'idée que pouvaient s'en faire les Canadiens. Les questions dont vous avez discuté ne sont pas si pertinentes que cela pour mes concitoyens de Victoria, en Colombie-Britannique.

Senator Baker: Mr. McCandless, you used the word “fraud” when you mentioned the government’s accountability bill and suggested that the government was perhaps guilty of fraudulently calling this bill an “accountability act.” Could you elaborate on that?

Mr. McCandless: Staring the government in the face was this authoritative definition of “accountability” as the obligation to answer for responsibilities, which is to report or to account. There is nothing in the bill about that accounting. There is no definition of “accountability” in a bill labelled “an accountability act.” The government hijacked the popular term “accountability” and said there will be an act in that respect. It is true that everything in the bill relates to accountability, but the bill is not about people’s accounting obligations. That is why I say it is fraudulent. I cannot believe that the people who put the bill together, either in Mr. Harper’s office or in the office of the drafters, did not know what “accountability” truly means.

Senator Baker: Mr. Chairman, I must say that the two witnesses have been extremely straightforward in their comments publicly and before the committees, and we appreciate that very much.

Senator Milne: Mr. Mitchell, you have stated clearly that this bill defines the role and the responsibilities of the accounting officer properly and that they are in agreement.

My question is about the proposed director of public prosecutions. In your time with the Treasury Board and with the Privy Council Office, was such a proposal ever brought forward for consideration? Do you recall a need to reorganize this section of the Department of Justice? It seems to me that the office of the proposed director of public prosecutions could become a kind of “star chamber” system in Canada like the one they have in the United States.

Mr. Mitchell: Senator Milne, I do not purport to be an expert on that portion of the bill. However, I do not recall a formal proposal to create a director of public prosecutions coming forward during my time in government. That idea always existed for consideration because other jurisdictions have done the same thing. The U.K. has a director of public prosecutions and I believe that Nova Scotia has one. A number of other parliamentary jurisdictions have separated that part of the attorney general function from the minister of justice’s policy role.

I do not see anything in this bill that would lead me to think that it had those potential negative consequences. This is a straightforward effort to set up something that similar Westminster jurisdictions, such as the U.K. and Nova Scotia, have. It will not be easy to untangle the various elements of the

Le sénateur Baker : Monsieur McCandless, vous avez utilisé le terme de « fraude » lorsque vous avez parlé du projet de loi du gouvernement sur la responsabilité et laissé entendre que le gouvernement était peut-être coupable d’appeler frauduleusement cette mesure législative « Loi sur la responsabilité ». Pourriez-vous nous en dire un peu plus?

M. McCandless : Ce qu’a retenu le gouvernement, c’est la définition faisant autorité de « responsabilité » comme étant l’obligation de répondre de ses actes, c’est-à-dire de faire rapport ou de rendre des comptes. Il n’y a rien dans le projet de loi qui parle de rendre des comptes. Il n’y a aucune définition de « responsabilité » dans le projet de loi appelé « Loi sur la responsabilité ». Le gouvernement a détourné le terme populaire « responsabilité » et dit qu’il y aurait une loi là-dessus. Il est vrai que tout ce qu’il y a dans ce projet de loi porte sur la responsabilité, mais le projet de loi ne concerne pas les obligations en matière de reddition de comptes. C’est pourquoi je considère qu’il est frauduleux. Je ne peux pas croire que les gens qui ont élaboré ce projet de loi, autant au sein du cabinet de M. Harper que dans les bureaux des rédacteurs, ignoraient ce qui signifie exactement « responsabilité ».

Le sénateur Baker : Monsieur le président, je dois dire que les deux témoins ont été extrêmement francs dans leurs déclarations, que ce soit en public ou devant les comités, et nous l’apprécions grandement.

Le sénateur Milne : Monsieur Mitchell, vous avez dit clairement que ce projet de loi définissait adéquatement les attributions du vérificateur général et que tout était conforme.

Ma question porte sur la création proposée d’un poste de directeur des poursuites criminelles. Lorsque vous étiez au Conseil du Trésor et au Conseil privé, une telle proposition avait-elle déjà fait l’objet d’un examen? Vous rappelez-vous qu’on ait évoqué la nécessité de réorganiser ce secteur du ministère de la Justice? Il me semble que le poste de directeur des poursuites criminelles que l’on se propose de créer pourrait devenir en quelque sorte une « chambre étoilée » au Canada semblable à celle qu’on retrouve aux États-Unis.

M. Mitchell : Sénateur Milne, je n’ai pas la prétention d’être un expert en ce qui concerne cette partie du projet de loi. Toutefois, je ne me rappelle pas qu’il y ait eu de proposition officielle consistant à créer un poste de directeur des poursuites criminelles à l’époque où je faisais partie du gouvernement. Néanmoins, on n’a jamais écarté l’idée de réfléchir à la question étant donné que d’autres pays et d’autres sphères de compétences y avaient déjà songé. Le Royaume-Uni a un directeur des poursuites criminelles et je crois que la Nouvelle-Écosse en a un aussi. Un certain nombre d’assemblées parlementaires ont séparé cet élément de la fonction de procureur général du rôle politique du ministre de la Justice.

Je ne vois rien, dans ce projet de loi, me laissant croire que cela pourrait avoir des conséquences négatives. J’y vois un effort pur et simple destiné à créer quelque chose qui ressemble à ce qui se fait ailleurs, dans des pays ou des sphères de compétences ayant adopté le système de Westminster, comme au Royaume-Uni ou en

Department of Justice that are involved, but I am certain that officials and the minister are thinking about that. Senators would have to ask them about how they are proceeding.

Senator Milne: Would you foresee that, in effect, it might be untangling those aspects of the Minister of Justice from the overview of Parliament?

Mr. Mitchell: No, senator, I do not think that is the bill's intent. I am not a lawyer but I see it simply as a decision to do in Canada what has been done elsewhere — to have a clearly autonomous federal prosecutorial function that is ultimately subject to ministerial override but in a statutorily transparent way. It seems to me that is a good thing. I have no reason to think otherwise, and that is all I would care to say.

Senator Milne: Mr. McCandless, I pose the same question to you.

Mr. McCandless: I will have to pass on that because I did not review that part of the bill. As I said, I am a one-issue person on Bill C-2.

Senator Milne: Mr. McCandless, you noted before the committee in the other place that you would like to see a section added to the whistle-blowing provisions of Bill C-2 to ensure that ministers and deputies report annually to Parliament. Of course, that is the topic of your presentation today.

Do you foresee these reports presented in writing or will ministers and their deputies simply appear before parliamentary committees to answer for the operation of their internal policies on an annual basis? How would you view the establishment of a convention whereby a parliamentary committee would review the policies of a set number of departments each year and report to the chamber on its proceedings? How would that kind of committee and the reporting system be set up? I foresee such a committee and its mandate preoccupying the entire sitting time of Parliament.

Mr. McCandless: Senator, in your question regarding executive government reporting, for example in a whistle-blower case, do you mean that the minister and the deputy minister each would make an annual statement on the quality of management control over the actual protection of whistle-blowers?

Senator Milne: Would there be a specific committee?

Mr. McCandless: No, but I could see a short report in each of the department's annual reports or something like that.

Nouvelle-Écosse. Ce ne sera pas facile de séparer les différents éléments du ministère de la Justice qui sont concernés, mais je suis certain que les fonctionnaires et le ministre réfléchissent à la question. Les sénateurs devraient leur demander comment ils entendent procéder.

Le sénateur Milne : Prévoyez-vous, en effet, que cela risque de compliquer la tâche de surveillance du Parlement en ce qui concerne ces aspects de la responsabilité du ministre de la Justice?

M. Mitchell : Non, sénateur, je ne crois pas que ce soit le but du projet de loi. Je ne suis pas avocat, mais je vois simplement cela comme le reflet de la décision du Canada de faire comme les autres — c'est-à-dire d'avoir une fonction fédérale clairement autonome en matière de poursuites qui, au bout du compte, relèvera de la compétence ministérielle, mais d'une manière qui sera transparente dans la loi. Je trouve que c'est une bonne chose. Je ne vois aucune raison de penser autrement et c'est tout ce que j'ai à dire là-dessus.

Le sénateur Milne : Monsieur McCandless, je vous pose la même question.

M. McCandless : Je vais devoir céder la parole à quelqu'un d'autre car je n'ai pas étudié cette partie du projet de loi. Comme je l'ai dit, je me suis attaqué à un seul problème en ce qui concerne le projet de loi C-2.

Le sénateur Milne : Monsieur McCandless, vous avez indiqué devant le comité, à l'autre endroit, que vous voudriez qu'on ajoute un article aux dispositions relatives aux dénonciations dans le projet de loi C-2 pour s'assurer que les ministres et les sous-ministres feront rapport annuellement au Parlement. Bien sûr, ceci est l'objet de votre intervention aujourd'hui.

Pensez-vous que ces rapports doivent être déposés par écrit ou que les ministres et les sous-ministres doivent simplement comparaître devant les comités parlementaires une fois par an pour répondre de l'application des politiques internes dans leur ministère? Que pensez-vous de l'établissement d'une convention en vertu de laquelle un comité parlementaire pourrait revoir chaque année les politiques d'un ensemble de ministères et faire rapport à la Chambre au sujet des procédures utilisées? Comment pourrait-on créer ce type de comité et de système de reddition des comptes? Je pense qu'un tel comité et le mandat dont il serait investi perturberait la Chambre dans l'ensemble de ses travaux.

M. McCandless : Sénateur, à propos de votre question concernant les rapports de l'exécutif gouvernemental, notamment en matière de dénonciation, voulez-vous dire que le ministre et le sous-ministre doivent chacun faire une déclaration annuelle sur la qualité des contrôles de gestion en matière de protection des dénonciateurs?

Le sénateur Milne : Y aurait-il un comité qui se pencherait spécialement sur ces questions?

M. McCandless : Non, mais il pourrait y avoir une partie consacrée à cette question dans chacun des rapports ministériels annuels ou quelque chose du genre.

Nothing should ever take away from an applicable committee's intention to interrogate ministers and deputy ministers on what they are doing. However, in the whistle-blower case, if the deputy minister and the minister had to state annually in a document and had to report to Parliament what they thought their actual performance was in the protection of whistle-blowers, I think you should have that under the purview of the Auditor General to say, yes, that seems to be what is going on. Then you would also have the whistle-blowers themselves saying no, that is not what is going on, I am sorry, that is not right. Then that comes up for debate in the House of Commons or indeed here.

The point is that for the minister and the deputy minister to have to go on the public record stating the level of diligence that they see themselves carrying out in the protection of whistle-blowers imposes a self-regulating influence on their diligence. You can fight in Parliament or even in Senate committees about how adequate you think the protection actually is compared to what it is purported to be, but it is the business having to state publicly in print what you think the standard is that you are meeting that improves the conduct of those responsible.

Senator Joyal: Mr. Mitchell, I would like to come back to one of your answers to Senator Stratton. You stated that one of the most important measures to keep the administration accountable generally would be to strengthen the capacity of Parliament; you say that is far more important than any prescriptions in law or regulations.

I am not disagreeing with you on this, especially when I read your September 2004 presentation to the new members of Parliament. You said:

Most MPs would say that committees have not functioned as useful forums for finding out about government policies and programs.

Most would say that committees have not been effective forums for holding Ministers accountable for what they have done with the money voted to them.

Most would say that committees have at best done a passable job of developing recommendations for change to government policy and legislation.

And many MPs would like more professional staff to support House committees.

According to your comments this morning and your evaluation generally of Parliament, the least we can conclude is that Parliament needs to be strengthened. I totally agree with you on that.

Moreover, to come back to the Gomery recommendations, I read at least five recommendations that deal specifically with enhancing the government capacity — recommendations one, three, four, seven and eight. Five recommendations out of 16 deal with strengthening the capacity of Parliament. However, in Bill C-2, it seems to be half of the pie. There are many regulations, many administrative amendments to existing practice or, as you say, consolidation of practice, but where is

Rien ne devrait jamais empêcher un comité qui en a l'intention d'interroger les ministres et les sous-ministres sur leurs actions. Toutefois, dans le cas des dénonciateurs, si le sous-ministre et le ministre doivent produire un document une fois par an, et faire rapport devant le Parlement au sujet de leurs résultats concrets en matière de protection des dénonciateurs, je pense que vous devriez confier ceci au vérificateur général pour qu'il puisse effectivement vérifier la véracité des déclarations. Ensuite, il faudrait que les dénonciateurs aient leur mot à dire et, éventuellement, puissent contester les déclarations. À ce moment-là, il y aurait un débat à la Chambre des communes ou même ici.

Le fait est que si le ministre et le sous-ministre doivent faire une déclaration publique sur le degré de diligence dont ils font preuve dans la protection des dénonciateurs, cette même diligence doit faire l'objet d'une autoréglementation. Vous pouvez vous battre au Parlement ou même devant les comités sénatoriaux pour démontrer dans quelle mesure vous jugez que la protection est adéquate comparativement à ce qu'elle est censée être, mais il s'agit d'énoncer publiquement, par écrit, la norme que vous croyez atteindre et qui améliore la conduite des personnes responsables.

Le sénateur Joyal : Monsieur Mitchell, j'aimerais revenir à l'une des réponses que vous avez données au sénateur Stratton. Vous avez dit que pour assurer la reddition de comptes de l'administration, il faut avant tout renforcer la capacité du Parlement; vous dites que c'est beaucoup plus important que tout ce que peut prescrire une loi ou un règlement.

Je ne suis pas en désaccord avec vous à ce sujet, en particulier lorsque je lis les notes d'un exposé que vous avez présenté en septembre 2004 devant les nouveaux députés. Vous avez dit, en parlant des députés :

la plupart diront qu'ils [les comités] ne sont pas le meilleur endroit où s'informer des politiques et des programmes gouvernementaux;

la plupart diront que les comités n'ont pas réussi à amener les ministres à assumer la responsabilité de ce qu'ils avaient fait de l'argent que la Chambre leur avait confié;

la plupart diront que les comités ont au mieux permis une mesure passable de recommander des changements à la politique gouvernementale et aux lois;

et beaucoup aimeraient que l'on augmente le personnel professionnel des comités de la Chambre.

Selon vos commentaires de ce matin et votre évaluation générale du Parlement, le moindre que l'on puisse conclure, c'est que le Parlement doit être renforcé. Je suis tout à fait d'accord avec vous à cet égard.

En outre, pour revenir aux recommandations du juge Gomery, au moins cinq d'entre elles portent précisément sur le renforcement de la capacité du gouvernement — il s'agit des recommandations un, trois, quatre, sept et huit. Parmi les 16 recommandations formulées, cinq portent sur le renforcement de la capacité du Parlement. Toutefois, dans le projet de loi C-2, on semble faire les choses à moitié. On trouve de nombreux règlements, de nombreuses modifications

Parliament in that bill? We do not have from the government any enunciation of objectives whereby the capacity of Parliament would be enhanced in the way that you quite rightly suggest and the way that Mr. Justice Gomery has suggested.

If we adopt this bill as is and implement it within the present context of the way that Parliament functions, will we really get to the core of what we want to improve?

Mr. Mitchell: First of all, thank you for pointing out that there are a number of places in the Gomery report where the commissioner made recommendations with which I fully agree.

Second, I am very modest about appearing before a committee of Parliament here at the Senate and suggesting to senators or parliamentarians how they ought to run their affairs. When I made those remarks in 2004 that you have just quoted, that was my perception of how committees work. Basically, I was saying to parliamentarians then that committees do not work as well as they could — and I do believe that.

When I have appeared before parliamentary committees as an official, I have often felt it was a shame that those committees did not get at the real issues they should have been exploring. I know many officials who have had the same experience. Almost all officials would welcome House and the Senate committee's being better able and better equipped to really get at the issues that matter to Parliament and to Canadians — and, frankly, that matter to the department.

You are absolutely right, senator, that this bill does not address the things that you talked about. I do not know whether it could because, in a sense, it is up to Parliament to determine how to conduct its affairs. It is up to the Senate to decide how to run its business; it is up to the House of Commons to decide how to run its business.

The government ultimately controls the resources that it gives to committees to do their work, so there are some obvious areas in which the government can signal that it either supports an enhanced role for committees or it does not really favour it. You know how that has varied over the years of your career, senator; sometimes committees have had more money and broader mandates, while in other years they have had less money and more restricted mandates.

I am not sure I would personally favour a lot of legislation that would tell the Senate or the House how it ought to do its business. I would rather encourage the government, the Senate and the House of Commons to take the opportunity to do things differently and better, if I may say that.

administratives aux pratiques en place ou, comme vous le dites, une codification des pratiques, mais où parle-t-on du Parlement dans ce projet de loi? Le gouvernement n'a énoncé aucun objectif montrant que la capacité du Parlement serait renforcée comme vous le proposez, à juste titre, et comme l'a recommandé aussi le juge Gomery.

Si nous adoptons ce projet de loi dans sa version actuelle et le mettons en oeuvre dans le contexte où fonctionne présentement le Parlement, allons-nous vraiment toucher le cœur du problème que nous voulons régler?

M. Mitchell : Premièrement, je vous remercie de souligner que le rapport Gomery comporte de nombreuses recommandations auxquelles je souscris entièrement.

Deuxièmement, c'est avec modestie que je compare devant un comité du Parlement et que je propose à des sénateurs ou à des parlementaires des façons dont ils devraient mener leurs activités. Les remarques que j'ai faites en 2004, et que vous venez de citer, traduisaient la façon dont je percevais le fonctionnement des comités. Essentiellement, je disais aux parlementaires d'alors que les comités ne fonctionnent pas aussi bien qu'ils le devraient — et c'est ce que je crois.

Lorsque je comparaissais devant les comités parlementaires à titre de fonctionnaire, je déplorais souvent que ces comités n'abordent pas vraiment les questions qu'ils auraient dû examiner. Je connais de nombreux fonctionnaires qui ont vécu la même expérience. Presque tous les fonctionnaires seraient ravis que les comités de la Chambre et du Sénat soient mieux en mesure et mieux équipés pour vraiment s'attaquer aux enjeux qui ont de l'importance pour le Parlement et les Canadiens — et, pour dire bien franchement, pour le ministère visé.

Vous avez absolument raison, monsieur le sénateur, de dire que ce projet de loi ne règle pas les problèmes dont vous avez parlé. Je ne sais pas s'il le pourrait puisque, dans un certain sens, il revient au Parlement de déterminer comment il doit mener ses affaires. C'est au Sénat de décider comment il doit fonctionner; c'est à la Chambre des communes d'en faire autant.

Au bout du compte, le gouvernement contrôle les ressources qu'il accorde aux comités pour faire leur travail, et il y a donc certains domaines évidents dans lesquels le gouvernement peut montrer qu'il appuie ou non un rôle accru pour les comités. Vous savez, monsieur le sénateur, comment cet appui a fluctué au cours de votre carrière; les comités se sont parfois vus attribuer un budget plus important et des mandats élargis, alors que le contraire s'est produit d'autres années.

Je ne suis pas certain que je serais personnellement en faveur d'une imposante législation qui dicterait au Sénat ou à la Chambre la façon de mener ses activités. J'encouragerais plutôt le gouvernement, le Sénat et la Chambre des communes à saisir l'occasion pour faire les choses autrement et mieux, si je peux me permettre de dire cela.

For example, I think the rules of committees, especially in the House, could be made much more conducive to get to in-depth questioning of witnesses on issues. If committees had a more focused and deliberate approach to questioning of witnesses, they could get far deeper into matters than they do right now.

Furthermore, the way in which committee business, schedules and agendas is managed could be improved. It should be clear to senators and MPs where they will be devoting their work in this session of Parliament, where they will put their effort and time, so that a particular committee would become quite an important focus of the work of a member or a senator, and would have the proper resources and the right support from the Library of Parliament or your own staff. Committees could go a long way, then, senator, and that would be a good thing. You would get more press; you would get more public attention. The papers would follow the committee hearings much more closely, although they are following them more and more, I notice. Much could be done, but it is not so much a matter of legislation as it is of how the two Houses decide they will run their own business.

I would support going much farther down that road. However, I want to be careful about presuming to tell the Senate how to do its business. I am not here to do that.

Senator Joyal: Mr. Mitchell, the bill should have been complemented with an enunciation of objectives for Parliament to consider. It should have had terms of reference to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament for both Houses to reconsider their practice and make recommendations about how they would deal with all the reports that would be piled now on the desks of MPs and senators from the public accounting officer, the director of public prosecutions, the director of lobbyists and all the other officers attached to the public administration.

How would that be digested in Parliament? Generally, the intention of the bill is positive. However, the implementation of it on Parliament's side falls short of any kind of suggestion that Parliament should reconsider the way it has dealt in the past with reports at the Finance Committee or at the Public Accounts Committee or the way committees have tackled their work. An important element is added to this bill to deal with that.

Furthermore, there is the question of resources, as you have mentioned. The government can hold the committee at bay, if it wants to do so, by maintaining the current level of resources and by piling on more work without providing the proper resources. We have good intentions but not the practical means to deal effectively with the recommendations in the report. Those seem to be the two sides of the effort that we should be considering if we want to be effective in terms of dealing with the objective of the bill.

Mr. Mitchell: I agree with much of what you just said. I think it is possible for the Senate and the House of Commons to move the yardsticks through their work, regardless. What becomes perceived as necessary can change, depending on what the

Par exemple, je crois que les règles des comités, en particulier ceux de la Chambre, pourraient favoriser une interrogation plus approfondie des témoins. Si les comités avaient une approche mieux ciblée et plus réfléchie pour l'interrogation des témoins, ils pourraient approfondir les sujets beaucoup plus qu'ils ne le font présentement.

En outre, la gestion des travaux, des calendriers et des agendas des comités pourrait être améliorée. Les sénateurs et les députés devraient savoir où ils concentreront leurs efforts et leur temps dans une session donnée, si bien qu'un comité en particulier pourrait représenter une importante partie du travail d'un député ou d'un sénateur et qu'il aurait les ressources voulues et l'appui nécessaire de la Bibliothèque du Parlement ou de votre propre personnel. Les comités pourraient alors aller loin, sénateur, et ce serait une bonne chose. Vous auriez une meilleure couverture médiatique; vous attireriez davantage l'attention publique. Les journaux suivraient de beaucoup plus près les délibérations des comités, bien que je remarque qu'ils le font de plus en plus. Bien des choses pourraient être faites, mais ce n'est pas tant une question de législation que la façon dont les deux Chambres décident de mener leurs propres travaux.

Je préconiserais de suivre davantage cette direction. Toutefois, je me garde de dire au Sénat comment mener ses travaux. Je ne suis pas ici dans ce but.

Le sénateur Joyal : Monsieur Mitchell, on aurait dû joindre au projet de loi un énoncé d'objectifs que le Parlement aurait eu à examiner. Il aurait dû attribuer un mandat au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, pour que les deux Chambres réexaminent leur pratique et formulent des recommandations sur la façon dont elles traiteraient tous les rapports qui s'accumuleraient maintenant sur les bureaux des députés et des sénateurs et que leur soumettraient l'administrateur des comptes, le directeur des poursuites pénales, le directeur des lobbyists et tous les autres responsables de l'administration publique.

Comment tout cela serait assimilé au Parlement? De façon générale, l'intention du projet de loi est bonne. Toutefois, concernant sa mise en œuvre au sein du Parlement, rien ne dit que le Parlement doit revoir la façon dont il traite des rapports du comité des finances ou du comité des comptes publics ou la façon dont les comités abordent leurs travaux. Un important élément est ajouté au projet de loi pour combler cette lacune.

En outre, il y a la question des ressources, comme vous l'avez mentionné. Le gouvernement peut tenir le comité en échec, s'il le souhaite, en maintenant le niveau actuel des ressources et en accumulant encore plus de travail sans fournir les ressources nécessaires. Nous avons de bonnes intentions, mais nous n'avons pas les moyens pratiques de traiter efficacement des recommandations formulées dans le rapport. Ce sont là les deux aspects que nous devrions considérer si nous voulons atteindre l'objectif du projet de loi.

M. Mitchell : En gros, je suis d'accord avec vous. Je crois néanmoins que le Sénat et la Chambre des communes peuvent faire avancer les choses par leur travail. Ce que l'on perçoit comme étant nécessaire peut changer, selon ce que le Sénat et ses

Senate and Senate committees or House and House committees can do. The more effective those bodies are, the more the public expects and appreciates that the committees are important, and the harder it is to deny resources to the committees and to control the mandates of the committees.

I believe that the more you do the kind of thing you have been talking about, senator, the more you will change the yardsticks and the higher you will raise the public's expectations of the committee and the Senate.

Mr. McCandless: In my book, I have several pages on the quality of House of Commons committee questioning under the title "The Quality of Opposition Questioning." Maybe that comes from having been parliamentary liaison to the Public Accounts Committee at one time.

We cannot expect all members of the public to ask the nifty question that Louis Desmarais asked, namely: What are your main management problems and what are you doing about them? Coming from a large corporation, he may have been able to ask the right questions based on the responses he got. I do agree that it is possible that members of Parliament and senators can train themselves to hold to account better. In fact, 10 days ago our new MP in Victoria called me to her office. I gave her my book as she headed off to Parliament. She told me she wanted to be trained in holding to account. We will see what happens.

It is not that difficult. It does not take that many resources. You must have the right people involved. I do not know much about the orientation sessions for new MPs, but I doubt there is a section in training that deals with how to hold to account properly as an MP, whether for the government or in opposition.

I am not getting into scheduling and that sort of thing, but I think it is possible for parliamentarians to train themselves better in asking the right questions of the executive government. It is not rocket science.

Senator Fox: Perhaps you could jog my memory. I remember reading in the various statutes that the minister has the department and, if I recall, the deputy minister has the management and direction. Do I have that right? What was the wording?

Mr. Mitchell: The statutes usually state that "the minister has the control and direction of the department." Almost every departmental statute would state that, although there are lawyers in the room who could correct us on that.

Senator Fox: Is the deputy minister's role also defined in the statutes?

Mr. Mitchell: I am sorry, senator; I cannot remember a typical statute there. Again, the staff could help us.

It is clear that, under the minister, the deputy is responsible for managing the department, yes.

comités ou la Chambre et ses comités peuvent faire. Plus ces entités deviennent efficaces, plus la population s'attend et comprend que les comités jouent un rôle important et plus il devient difficile de leur refuser des ressources et de contrôler leur mandat.

À mon avis, plus vous ferez le genre de choses dont vous parlez, monsieur le sénateur, plus vous changerez les balises et plus les attentes de la population à l'égard du comité et du Sénat seront élevées.

M. McCandless : Dans mon livre, j'ai consacré plusieurs pages à la qualité des interrogations faites par les comités de la Chambre des communes, peut-être parce que j'ai été, à une certaine époque, agent de liaison parlementaire au comité des comptes publics.

Nous ne pouvons nous attendre à ce que tous les membres du public posent la question astucieuse que Louis Desmarais a posée, à savoir : quels sont vos principaux problèmes de gestion et que faites-vous pour les régler? Venant d'une importante entreprise, il a peut-être été en mesure de poser les bonnes questions d'après les réponses qu'il a reçues. Je suis d'accord pour dire que les députés et les sénateurs pourraient s'entraîner à demander des comptes de façon plus efficace. En fait, il y a dix jours, notre nouvelle députée à Victoria m'a convoqué à son bureau. Je lui ai donné un exemplaire de mon livre alors qu'elle se dirigeait vers le Parlement. Elle m'a dit qu'elle voulait apprendre à demander des comptes. Nous verrons ce qui va se passer.

Ce n'est pas si difficile. Il ne faut pas tant de ressources. Il vous faut les bonnes personnes. Je ne sais pas trop comment se déroulent les séances d'orientation à l'intention des nouveaux députés, mais je doute qu'on y offre une formation sur la manière d'exiger correctement des comptes à titre de député, que ce soit du parti ministériel ou de l'opposition.

Je ne parle pas du calendrier et de ce genre de choses, mais je crois que les parlementaires peuvent mieux se former à poser les bonnes questions à l'exécutif. Ce n'est pas sorcier.

Le sénateur Fox : Vous pouvez peut-être rafraîchir ma mémoire. Je me souviens d'avoir lu dans les diverses lois que le ministre s'occupe du ministère, et si je me souviens bien, que le sous-ministre s'occupe de la gestion et la direction. Est-ce bien cela? Quels étaient les mots exacts?

M. Mitchell : Les lois précisent habituellement que le ministre assure la direction du ministère. Presque toutes les lois constituant les ministères disent cela, mais il y a des avocats dans la salle qui pourraient nous corriger sur ce point.

Le sénateur Fox : Le rôle du sous-ministre est-il défini également dans les lois?

M. Mitchell : Excusez-moi, monsieur le sénateur; je ne me souviens pas d'un texte législatif type. Encore une fois, le personnel pourrait nous aider à cet égard.

Il est clair que, sous l'autorité du ministre, le sous-ministre est responsable de la gestion du ministère.

Senator Fox: I am interested in your explanation regarding the accountability of accounting officers within the framework of ministerial accountability. It seems to set that accounting officer apart from the deputy minister in the overall management of the department. He seems to have distinct responsibilities and distinct reporting requirements.

At the moment, even without this act, I assume that any parliamentary committee can ask a deputy minister to appear and can ask him all the questions covered by the accounting officer. How does the accounting officer fit into this overall scheme? Does it not go against the principle that the deputy minister is responsible for the management of the department?

Mr. Mitchell: Actually, the statute makes clear that the deputy minister is the accounting officer, so the accounting officer is the deputy minister.

The statute says that deputy ministers are the accounting officers. In that capacity, they shall appear before parliamentary committees and answer questions with respect to the management of the department and the funds that have been entrusted to them.

The virtue of this section of the act is that it makes crystal clear that deputy ministers must do that, but it is done within the framework of ministerial authority and responsibility to Parliament. That is a good thing. This section is clear and simple. It may not be news to experienced parliamentarians, but it is a good thing to put into a statute.

Senator Fox: It is a good thing to put into a statute, but it is not necessarily ground breaking. All of this is covered under the Westminster system of accountability, as described before.

Mr. Mitchell: Yes. That is its great virtue, in my opinion.

Senator Fox: How will this work in practice? The deputy minister, as the accounting officer, will appear before Parliament. This is an indication to members of committees as to what kind of questions they should be asking of deputy ministers.

Do you see in here any obligation for the deputy minister to disclose? One can decide how to tailor a presentation, be it a speech or a presentation to a parliamentary committee. In other words, is there an obligation to go beyond the generalities of going in one direction and admitting to go in another direction? Some departments have a multitude of programs. For example, the old Secretary of State must have had 200 programs. Will the deputy minister have to cover all of the programs in his department, or does he give just a general overview? Does he have the obligation to report?

Mr. Mitchell: I do not read in the statute here that there is a particular obligation to disclose problems. I would be surprised if the accounting officer did that.

On the other hand, there certainly is an obligation to respond to questions about what is being done in the department. That obligation is specifically put on the deputy as accounting officer. One practical consequence of this law, if and when it is passed, is

Le sénateur Fox : Votre explication au sujet de la responsabilité des administrateurs des comptes, dans le cadre de la responsabilité ministérielle, m'intéresse. Vous semblez faire une distinction entre l'administrateur des comptes et le sous-ministre, pour ce qui est de la gestion globale du ministère. Il semble avoir des responsabilités et des obligations de rendre compte distinctes.

À l'heure actuelle, même sans cette loi, je présume qu'un comité parlementaire peut convoquer un sous-ministre et lui poser toutes les questions relevant de l'administrateur des comptes. Où se situe ce dernier dans toute cette structure? N'est-ce pas contraire au principe voulant que le sous-ministre soit responsable de la gestion du ministère?

M. Mitchell : En fait, il est clair dans la loi que le sous-ministre est l'administrateur des comptes; l'administrateur des comptes est donc le sous-ministre.

La loi précise que les sous-ministres sont les administrateurs des comptes. En cette qualité, ils doivent comparaître devant les comités parlementaires et répondre aux questions concernant la gestion des ministères et l'argent qui leur a été confié.

Cet article de la loi a le mérite de préciser clairement que les sous-ministres doivent faire cela, mais dans le cadre du pouvoir ministériel et de la responsabilité devant le Parlement. Voilà une bonne chose. Cet article est clair et simple. Ce n'est peut-être rien de nouveau pour les parlementaires d'expérience, mais c'est bien de le préciser dans une loi.

Le sénateur Fox : C'est une bonne chose à insérer dans une loi, mais ce n'est pas nécessairement révolutionnaire. Tout cela est déjà prévu dans le système de responsabilité britannique, décrit précédemment.

M. Mitchell : Oui. C'est là son grand mérite, à mon avis.

Le sénateur Fox : Comment cela se passera-t-il, en pratique? Le sous-ministre, à titre d'administrateur des comptes, comparaitra devant le Parlement. Voilà, pour les membres du comité, une indication du type de questions qu'ils devraient poser aux sous-ministres.

À votre avis, le sous-ministre a-t-il ici l'obligation de divulguer des renseignements? Il peut décider de la façon de présenter les choses, que ce soit dans une allocution ou un exposé devant un comité parlementaire. Autrement dit, est-il obligé de dévoiler autre chose que les grandes lignes de son orientation et d'admettre qu'il emprunte une autre direction? Certains ministères ont une multitude de programmes. Par exemple, l'ancien Secrétariat d'État devait bien avoir 200 programmes. Le sous-ministre devra-t-il parler de tous les programmes du ministère ou donner simplement un aperçu général? A-t-il l'obligation de présenter un rapport?

M. Mitchell : Je ne vois rien dans la loi ici qui oblige à faire état des problèmes. Je serais surpris si l'administrateur des comptes le faisait.

Par contre, il est certainement obligé de répondre aux questions sur ce qui se fait au sein du ministère. Cette obligation revient précisément au sous-ministre à titre d'administrateur des comptes. Concrètement, ce projet de loi, s'il est adopté, fera en sorte que les

that you will see more deputy ministers before committee. Right now, you see them sometimes but not always. You see more of them, and then they might be accompanied by a chief financial officer or head of the branch.

This sharpens, in effect, the answerability of deputies before parliamentary committees. That is a good thing. It does not mean they have an obligation to come before Parliament and say, "Senators, we have had a problem in this thing which I am now going to bring to your attention. The minister does not know about it but now you do." I do not think that will happen. Certainly, there would be no obligation or duty to disclose advice to ministers or options being considered, for example. That would be the same as you are working with right now.

However, you would have a clear opportunity to get these officials to answer serious questions in-depth, not just generalities, but to grill them on a program for four days, if you want to. That is where the committee needs to pick its agenda and issues and concert its efforts. It comes back to Senator Joyal's point.

Senator Fox: That is extremely important if it is to become a living tree. Mr. Mitchell, in section 16.5, I see that if the appropriate minister and the accounting officer — that means the deputy minister, I guess — are unable to agree on the application of policy, "... the accounting officer shall seek guidance in writing on the matter from the Secretary of the Treasury Board." Does that not make it a bureaucratic thing? Should it not be the President of the Treasury Board?

Mr. Mitchell: It should be from the secretary because a deputy minister should write to another deputy minister.

Proposed section 16.5 of the Financial Administration Act puts into statute what is effectively already done today: If a deputy has a problem with what the minister wants to do, or if the minister wants to do something the deputy thinks is inadvisable or cannot be accommodated within the Financial Administration Act, the deputy will say, "Minister, I have to get guidance from the Treasury Board on this because I really think we have a problem here. We have a difference of view here and I am going to seek guidance from my colleague, the Secretary of the Treasury Board." When he or she gets such a letter it is a big deal.

Senator Milne: Go run and hide.

Mr. Mitchell: I do not think it is run and hide. Then the secretary will go to his or her minister, the President of the Treasury Board, or maybe to the Treasury Board as a whole, and get a decision on that matter.

The key point here is that, ultimately, the matter is decided by ministers. In the end, if what is done is not proper, inappropriate or if Parliament disagrees with it, you can call the President of the Treasury Board and ask, "What happened here? You took this decision. Why did you take that decision?"

Senator Fox: Could it not have been that the minister writes to the President of the Treasury Board?

sous-ministres comparaitront en plus grand nombre devant les comités. À l'heure actuelle, vous les voyez parfois, mais pas toujours. Leur présence est plus fréquente, et ils peuvent être accompagnés d'un directeur des finances ou du dirigeant de la direction générale.

L'obligation des sous-ministres de rendre des comptes devant les comités parlementaires devient plus précise. Voilà une bonne chose. Cela ne veut pas dire qu'ils sont obligés de comparaître devant le Parlement et de dire : « Mesdames et messieurs les sénateurs, nous avons eu un problème dans ce domaine, sur lequel je vais maintenant attirer votre attention. Le ministre n'en sait rien, mais vous le savez maintenant. » Je ne crois pas que pareille chose va se produire. Il n'y aurait aucune obligation ni devoir de divulguer des avis aux ministres ou des options envisagées, par exemple. Ce serait la même chose que maintenant.

Toutefois, vous auriez l'occasion de convoquer ces fonctionnaires pour qu'ils répondent à des questions de fond, et non seulement à des questions générales, et de les mettre sur la sellette pendant quatre jours, si vous le souhaitez. C'est là où le comité doit bien définir son ordre du jour et concerter ses efforts. On revient ici au point soulevé par le sénateur Joyal.

Le sénateur Fox : C'est extrêmement important si nous voulons avoir un arbre vivant. Monsieur Mitchell, à l'article 16.5, on dit que si le ministre compétent et l'administrateur des comptes — j'imagine qu'il s'agit du sous-ministre — ne s'entendent pas sur l'application d'une politique, « [...] l'administrateur des comptes demande l'avis écrit du secrétaire du Conseil du Trésor sur la question. » N'est-ce pas là un truc bureaucratique? Ne devrait-il pas demander l'avis du président du Conseil du Trésor?

M. Mitchell : C'est le secrétaire qui doit être consulté, puisqu'un sous-ministre doit écrire à un autre sous-ministre.

L'article 16.5 proposé à la Loi sur la gestion des finances publiques intègre dans la loi ce qui se fait déjà aujourd'hui : si un sous-ministre a des réserves à l'égard de ce que le ministre souhaite faire, ou si le ministre entend faire quelque chose que le sous-ministre considère comme étant non souhaitable ou contraire à la Loi sur la gestion des finances publiques, le sous-ministre dira alors : « Monsieur le ministre, je dois obtenir l'avis du Conseil du Trésor à ce sujet, parce que je crois que nous avons une divergence d'opinions et je vais demander l'avis de mon collègue, le secrétaire du Conseil du Trésor. » Lorsque ce dernier reçoit pareille lettre, c'est toute une affaire.

Le sénateur Milne : Sauve qui peut!

M. Mitchell : Je ne crois pas qu'on se sauve. Le secrétaire s'adressera ensuite à son ministre, le président du Conseil du Trésor, ou peut-être au Conseil du Trésor dans son ensemble, et obtiendra une décision sur la question.

Ce qui faut retenir ici, c'est que la décision est finalement prise par les ministres. Au bout du compte, si ce qui se fait n'est pas approprié ou si le Parlement le désapprouve, vous pouvez appeler le président du Conseil du Trésor et lui dire : « Que s'est-il passé? Vous avez pris cette décision. Pourquoi? »

Le sénateur Fox : Le ministre ne peut-il pas écrire au président du Conseil du Trésor?

Mr. Mitchell: The minister writes to the president. The minister could always do that.

Senator Fox: This disagreement between the minister and the deputy minister is being solved through a bureaucratic route as opposed to having the minister write to the President of the Treasury Board.

Mr. Mitchell: That is a fair point. It shows my bias. I was looking at it from the official's point of view.

Obviously, a minister can always write to his colleague, the President of the Treasury Board, and might consider doing that. Normally, the minister would be advised by the deputy on these matters. The minister would want to do X or not do X, and the deputy would say, "My advice is the following: I have checked with the Treasury Board. They tell me that we can only do this," or "You cannot do that."

If you have an impasse, then the source of that advice, the deputy, would go back to the authority, which is the Treasury Board, and get a ruling on the matter. That is what proposed section 16.5 is intended to do.

Senator Fox: Mr. McCandless, I am trying to understand your speaking notes to the committee this morning. We are dealing mostly with the control of the executive by Parliament. You have a paragraph where you refer to accountability by government members and their refusal to publicly account fully and fairly for voting to deny compensation to pre-1986 victims of contaminated blood. How does that fit in here? One would assume that their accountability is to the people of Canada.

Mr. McCandless: Do you mean the accountability of the government members in that case?

Senator Fox: Yes.

Mr. McCandless: Yes, of course, it is. I am saying that there was no process that required the government members standing up to vote down the compensation to account to the Canadian people for why they took that decision. If the MPs had inquired, they would have found that the cause of that contaminated blood could have been fixed earlier than 1986. That was the big issue. When I say the evidence was staring them in the face, it would have been if they had inquired. However, in my view, they just stood up obediently and voted it down because the word came out that we are not going to compensate those people.

Senator Fox: I do not understand how this fits here. They are not the executive or the government. These are individual MPs standing up and voting in the House of Commons.

Mr. McCandless: I am not excluding the proposition that MPs collectively in the House of Commons will somehow account adequately to the Canadian people for the decisions they take. In that case, every member of the opposition voted against that. It was simply the government members with a majority that voted not to compensate those people. Never before in history has that

M. Mitchell : Le ministre écrit au président. Il pourrait toujours le faire.

Le sénateur Fox : Ce désaccord entre le ministre et le sous-ministre est réglé par une voie bureaucratique, au lieu que le ministre écrive au président du Conseil du Trésor.

M. Mitchell : C'est juste. On sent ici ma déformation. Je voyais la chose du point de vue du fonctionnaire.

Évidemment, un ministre peut toujours écrire à son collègue, le président du Conseil du Trésor, et il peut envisager de le faire. Habituellement, le ministre serait conseillé par le sous-ministre sur ces questions. Le ministre voudrait faire ou ne pas faire telle ou telle chose, et le sous-ministre lui dirait : « Voici mon avis : j'ai vérifié auprès du Conseil du Trésor. On me dit que nous ne pouvons faire que ceci », ou encore « Vous ne pouvez pas faire cela. »

Si vous êtes dans une impasse, alors l'auteur de cet avis, le sous-ministre, s'adresserait à nouveau à l'autorité compétente, soit le Conseil du Trésor, et obtiendrait une décision sur la question. C'est là l'intention de l'article 16.5 proposé.

Le sénateur Fox : Monsieur McCandless, j'essaie de comprendre l'allocation que vous avez prononcée devant le comité ce matin. Nous parlons essentiellement du contrôle de l'exécutif par le Parlement. Dans un des paragraphes, vous faites allusion à la responsabilité des membres du parti ministériel et à leur refus de rendre compte publiquement du fait qu'ils ont voté contre le versement d'une indemnité aux victimes du sang contaminé d'avant 1986. Quel est le lien avec ce qui nous occupe ici? On pourrait présumer qu'ils sont responsables devant la population du Canada.

M. McCandless : Parlez-vous de la responsabilité des membres du parti ministériel dans ce cas-ci?

Le sénateur Fox : Oui.

M. McCandless : Oui, évidemment. Je dis qu'aucun processus n'était en place pour obliger les membres du parti ministériel qui ont voté contre l'indemnisation à expliquer leur décision à la population canadienne. Si les députés s'étaient renseignés, ils auraient découvert que la cause du sang contaminé aurait pu être arrêtée avant 1986. C'était là la grande question. Lorsque je dis que la preuve leur sautait aux yeux, c'eût été vrai s'ils s'étaient informés. Or, à mon avis, ils se sont sagement levés pour voter contre cette mesure parce qu'ils ont appris qu'on n'allait pas indemniser ces personnes.

Le sénateur Fox : Je ne vois pas le lien avec notre discussion. Ce ne sont pas des membres de l'exécutif ou du gouvernement. Ce sont des députés individuels qui se sont levés et qui ont voté à la Chambre des communes.

M. McCandless : Je n'exclus pas la proposition voulant que l'ensemble des députés devront rendre des comptes à la population canadienne concernant les décisions qu'ils prennent. Dans ce cas-ci, tous les membres de l'opposition ont voté contre cette mesure. C'était simplement les membres du parti ministériel avec une majorité qui ont voté contre l'indemnisation de ces

block of people ever done so, but it does not mean they should not have, as a block of people, accounted to Canadians for why they took that decision. No one ever held them to account.

Senator Fox: How do they do that? They usually do it in a general election. Are you suggesting there should be some other way?

Mr. McCandless: I do not believe elections are holding to account. They are a means of twanging everybody's nerve endings just before an election to make them vote in a certain way, like Keith Davey used to.

I am proposing something that is not done. I work with the word "ought," not what is done. I could not propose a mechanism to have a government majority as a block of people account with a collective accounting to the Canadian people. We are not there yet, but we might be 20 years from now.

Senator Campbell: The overriding statement is that we need to have legislation that says the buck stops here with the minister. Is that correct?

At this point, it is self-regulating and it is set up through the Westminster and that type of thing. We need something that says, "The buck stops here."

Mr. Mitchell: I suppose we need it. I am sorry to say we need it. I would have said 10 years ago that we did not need it, that our system was clear enough and that responsible ministers were accountable and you do not need to put it out in a specific statute. If it seems to be necessary given the uncertainties of the last few years, then fine, let us say it. As long as we are saying the right thing, I suppose there is no harm in saying it.

Senator Campbell: I believe Senator Stratton was talking about control, and I agree with him. If something was out of control, we expect the minister to fall on the sword. Is that correct?

Mr. Mitchell: You would expect the minister to deal with it and to respond to your questions, whether on the floor of the Senate or in committee or wherever. You would expect something to be done in response to the questions that you have raised. You would expect public and political attention to the matter.

Whether ministers have to fall on their sword is a political judgment, and, as you know as well as I do, it does not happen often. I do not believe it has to happen every time something goes wrong. What you need is to know that someone is taking your question seriously and doing something about it.

Senator Campbell: Mr. McCandless asked about a session on accountability for new members of Parliament. In fact, there are such happenings. You gave one in 2004, and I thought it was very well done. The one crux that was in here is as follows, and I quote you:

personnes. Jamais dans l'histoire un tel regroupement de personnes ne l'avait encore fait, mais cela ne veut pas dire que ces députés n'auraient pas dû, collectivement, rendre des comptes aux Canadiens et expliquer leur décision. Personne ne leur a demandé des comptes.

Le sénateur Fox : Comment faire cela? On le fait habituellement lors d'une élection générale. Devrait-il y avoir un autre moyen?

M. McCandless : Je ne crois pas qu'on profite des élections pour demander des comptes. Elles servent à jouer avec les cordes sensibles de chacun pour qu'on vote d'une certaine façon, comme Keith Davey le faisait.

Je propose quelque chose qui ne se fait pas encore. Je travaille avec le mot « devrait », et non ce qui se fait. Je ne pourrais pas proposer un mécanisme qui obligerait une majorité ministérielle à répondre collectivement devant la population canadienne. Nous ne sommes pas rendus là, mais nous y serons peut-être dans 20 ans.

Le sénateur Campbell : Ce qu'il faut retenir, c'est que nous avons besoin d'une loi disant que la responsabilité revient au ministre. Est-ce exact?

Pour l'instant, nous avons un mécanisme d'autoréglementation qui est établi par le système britannique et ce genre de chose. Nous devons avoir quelque chose disant « la responsabilité s'arrête ici ».

M. Mitchell : Je suppose que nous en avons besoin. Je le dis à regret. Il y a dix ans, j'aurais dit que ce n'était pas nécessaire, que notre système était assez clair, que les ministres étaient responsables et qu'il n'y avait nul besoin de le préciser dans une loi. S'il faut le faire à cause des incertitudes des dernières années, alors faisons-le. Pourvu que nous disions les choses correctement, je suppose que cela ne peut causer de tort.

Le sénateur Campbell : Je crois que le sénateur Stratton parlait de contrôle, et je suis d'accord avec lui. Si quelque chose échappe au contrôle, nous nous attendons à ce que le ministre se fasse hara-kiri. Est-ce exact?

M. Mitchell : Vous vous attendriez à ce que le ministre s'occupe du problème et réponde à vos questions, que ce soit devant le Sénat, devant un comité, ou peu importe. Vous vous attendriez à ce que des mesures soient prises à la suite des questions que vous auriez posées. Vous vous attendriez à ce que la question attire l'attention publique et politique.

Que les ministres doivent se faire hara-kiri, c'est là un jugement politique et, comme vous le savez aussi bien que moi, cela ne se produit pas souvent. Je ne crois pas que ce soit nécessaire chaque fois que quelque chose tourne mal. Ce qui importe, c'est de savoir que quelqu'un prend votre question au sérieux et s'attaque au problème.

Le sénateur Campbell : M. McCandless a demandé qu'une séance sur la responsabilité soit offerte aux nouveaux députés. En fait, ces séances ont déjà lieu. Vous en avez donné une en 2004, et elle était très bien, à mon avis. Voici l'essentiel de vos propos, et je vous cite :

In a nutshell, you are there to ensure that public money is being spent efficiently and to good effect, in accordance with the rules laid down by Parliament in the law, or by the government in its rules and policies.

It would seem to me that one of the great downfalls that we have here and that you have brought forward, as has Mr. McCandless, is that if members of Parliament and members of the Senate started doing their jobs properly and started asking the questions and being informed on the issues, we would not have to worry about this proposed accountability act.

Mr. Mitchell: I do not want the headline to read —

Senator Campbell: I have read all of your stuff and I agree with it. I have to tell you where I come from. I am a past mayor of the City of Vancouver. When somebody did something wrong at the City of Vancouver, we would not punish the person who did something wrong; we would pass a new bylaw to ensure it never happened again. It affected another bylaw and another bylaw and pretty soon you had a mess. Maybe we need to start taking some of the accountability, as do members of the Parliament, and maybe we need to be trained, as Mr. McCandless said, in this area.

Mr. Mitchell: I am not so sure it is a matter of training. I do not think senators have much to learn. I think it is a matter of equipping. I believe that Senate and House committees need to be equipped with the rules, resources and staff that enable them to do their job.

I do agree with you that if they were properly equipped and if the rules allowed them to do their job in the way they would like to, a lot of the stuff in here might not be necessary.

Senator Campbell: I think we can all agree with some of what is contained in the proposed act, but there are some areas I have difficulty with. You spoke about this when you spoke to the members of Parliament.

Members of Parliament and, by extension, the Senate, would like more professional staff to support House committees. It is not that the people we have are not excellent, such as the Library of Parliament staff, but there are not enough of them. This is something that this bill does not address. Nowhere in the bill does it say, if you want to know what is going on, there are a myriad of resources. If you do not use those resources, you are derelict in your duty. That is an area that I think is missing in this proposed legislation.

My next point is something that I think this committee will have to deal with. I quote from you.

First, and this is a point made by many commentators (including Professor Franks) the committee rules that limit the time allotted to individual Members for questions mean that, effectively, there can be almost no sustained questioning of witnesses; no digging deeper into issues raised in previous questions; no time to explore a Member's particular concerns in any real depth.

Bref, votre travail est de veiller à ce que les deniers publics soient dépensés avec efficacité et efficacité, conformément aux règles établies par le Parlement dans ses lois ou par le gouvernement dans ses règles et ses politiques.

Il me semble que l'une des grandes lacunes que nous avons ici et que vous avez relevée, tout comme M. McCandless, peut s'énoncer de la façon suivante : si les députés et les sénateurs commençaient à faire leur travail correctement, à poser les bonnes questions et à s'informer sur les enjeux, nous n'aurions pas à nous soucier de ce projet de loi sur la responsabilité.

M. Mitchell : Je ne voudrais pas qu'on lise à la une...

Le sénateur Campbell : J'ai lu tout ce que vous avez écrit et je suis d'accord avec vous. Je dois vous dire d'où je viens. Je suis un ancien maire de Vancouver. Lorsqu'une personne faisait quelque chose de travers à la Ville de Vancouver, nous ne la punissions pas; nous adoptions un nouveau règlement pour éviter que la chose ne se reproduise. La mesure adoptée avait une incidence sur un autre règlement, puis sur un autre et c'était le fouillis. Nous devons peut-être commencer à assumer une partie de la responsabilité, tout comme les députés, et nous devons peut-être être formés dans ce domaine, comme le dit M. McCandless.

M. Mitchell : Je ne suis pas certain que ce soit une question de formation. Je ne crois pas que les sénateurs aient beaucoup à apprendre. Selon moi, il s'agit de s'équiper. Je crois que les comités du Sénat et de la Chambre doivent être dotés des règles, des ressources et du personnel qui leur permettent de faire leur travail.

Je suis d'accord avec vous pour dire que s'ils étaient dûment équipés et si les règles leur permettaient de faire leur travail comme ils le souhaitent, beaucoup de choses ici ne seraient pas nécessaires.

Le sénateur Campbell : Je crois qu'une partie du contenu du projet de loi peut faire l'unanimité ici, mais j'ai des réserves à l'égard de certains éléments. Vous en avez parlé lorsque vous vous êtes adressés aux députés.

Les députés et, par extension, les sénateurs aimeraient qu'il y ait davantage d'employés professionnels pour appuyer les comités parlementaires. Je ne dis pas que les gens que nous avons ne font pas un excellent travail, comme le personnel de la Bibliothèque du Parlement, mais ils ne sont pas assez nombreux. Voilà un problème que ce projet de loi ne règle pas. Rien dans ce projet de loi ne dit que si vous voulez savoir ce qui se passe, il existe une foule de ressources. Si vous n'utilisez pas ces ressources, vous manquez à votre devoir. Voilà un aspect que le projet de loi n'aborde pas, à mon avis.

Le point suivant que j'aimerais soulever est un aspect que notre comité devra aborder. Je vous cite.

Premièrement — et beaucoup de commentateurs (dont le professeur Franks) l'ont souligné —, les règles de procédure qui limitent le temps dont disposent les membres pour poser des questions font qu'il leur est quasi impossible d'interroger les témoins à fond, d'approfondir les sujets soulevés lors des questions précédentes et d'expliquer leurs préoccupations à fond.

I think this is critical and important. I will give you an example.

Mr. McCandless, you appeared before the House committee on Bill C-2. How long did you have?

Mr. McCandless: The opening remarks were five minutes and then taking of questions. Instructions were for each witness to have five minutes. There is a big difference between five minutes and seven minutes.

Senator Campbell: I cannot even say my name in five minutes. This is what I am talking about. It is like doing an investigation and having all of these people that have information like you gentlemen have and then saying, I am sorry, you can only have five minutes to do this, when in fact your knowledge is so in-depth that you cannot limit it.

I went through some of these House of Commons things. It was: Are you ready to finish up? Are you ready to finish up?

I would like to reserve the right to call these gentlemen back at a future date because I have many more questions.

Again, you are a tremendous speaker, Mr. Mitchell.

Mr. Mitchell: That is very kind.

Senator Campbell: One of the things you spoke to, which I found fascinating, was the Royal Military College, "Speaking Up," it was called. It is a great paper.

You describe the Westminster system. You say, regarding the division of power:

The simple division of roles has become clouded in recent years through the establishment of an increasing number of parliamentary officers with specific duties in the area of protection of rights and investigation of wrongdoing.

You list the Auditor General, and you go on. There are a number of them.

Within Bill C-2 — and I can be corrected on this — there are at least six new officers that they would like to see here.

You finish up by saying, regarding us, the senators and members of Parliament:

This trend towards independent office-holders as protectors of rights and investigators of wrongdoing has eaten away at the traditional and fundamental role of Parliament. Instead of looking to Parliament, Canadians now look to these independent office-holders as protectors of their rights in the face of wrongdoing in or by government.

Cette question est de la plus haute importance, à mon avis. Je vais vous donner un exemple.

Monsieur McCandless, vous avez comparu devant le comité de la Chambre chargé de l'étude du projet de loi C-2. Combien de temps aviez-vous?

M. McCandless : J'avais cinq minutes pour faire ma déclaration préliminaire, puis je devais répondre aux questions. Chaque témoin avait cinq minutes. Il y a une énorme différence entre cinq et sept minutes.

Le sénateur Campbell : Je ne peux même pas prononcer mon nom en cinq minutes. C'est de cela que je parle. C'est comme si on menait une enquête et qu'on avait tous ces gens qui ont des renseignements, comme vous en avez, et qu'on leur disait : « Désolés. Vous n'avez que cinq minutes », alors que leurs connaissances sont si approfondies qu'ils ne peuvent pas se limiter.

J'ai vécu cette expérience à la Chambre des communes. On disait : « Êtes-vous prêts à conclure? Êtes-vous prêts à conclure? »

J'aimerais me réserver le droit de convoquer à nouveau les témoins à une date ultérieure parce que j'ai beaucoup d'autres questions.

Encore une fois, vous êtes un excellent orateur, monsieur Mitchell.

M. Mitchell : C'est très gentil.

Le sénateur Campbell : Vous avez prononcé un discours au Collège militaire royal du Canada, que j'ai trouvé fascinant et qui était intitulé « Speaking Up ». C'est un excellent document.

Vous décrivez le système britannique. Concernant la répartition des compétences, vous dites que la simple répartition des rôles :

est devenue nébuleuse au cours des dernières années à cause de la création d'un nombre croissant de postes de hauts fonctionnaires parlementaires ayant des fonctions précises dans le domaine de la protection des droits et des enquêtes sur les malversations.

Vous dressez ensuite la liste de ces fonctionnaires, parmi lesquels se trouve le vérificateur général.

Dans le projet de loi C-2 — et qu'on me corrige si je me trompe — au moins six nouveaux postes de hauts fonctionnaires sont créés.

Vous terminez en disant, au sujet des sénateurs et des députés que :

cette tendance à créer des postes de hauts fonctionnaires indépendants pour protéger les droits et enquêter sur les malversations a sapé le rôle traditionnel et fondamental du Parlement. Au lieu de s'en remettre au Parlement, les Canadiens se tournent maintenant vers ces titulaires de charge indépendants pour protéger leurs droits face aux malversations faites au sein du gouvernement et par le gouvernement.

You say, why is this? You say because Canadians have lost faith in politicians and that question period has turned into a gong show. Those are my words, not yours.

I wonder, in that context, with all of these ombudsmen, as you refer to them, what would be the effect of six more?

Mr. Mitchell: Senator, I think you can see from the previous statements I have made that my bias is towards strengthening Parliament rather than creating new office-holders. I guess we will have to see what happens.

The government obviously felt that it is a priority to address the issues contained in this bill. They have come forward quickly with a substantial bill. There are a lot of office-holders here. It is going to complicate life somewhat for people inside government and also for parliamentarians, at least for the first couple of years. We will just have to see how it works, frankly. I am not the Prime Minister or the President of the Treasury Board. This is the government's bill. God bless them. One thing I would do would be to reinforce the fundamental role of Parliament.

Senator Campbell: Are we not giving up that responsibility by just making six more officers?

Mr. Mitchell: I do not think that the Senate or the House are giving up responsibility. I think what you are doing is creating a more complex universe within which you will be doing your work. I do not think this weakens Parliament. I should make that clear. I do, however, think that it makes your life more complicated.

Senator Campbell: Thank you, chair. Those are my questions. I should like to reserve the right to ask these gentlemen back.

Mr. McCandless: May I make one comment. In my experience in the audit office over the years, parliamentarians have tended to pass the accountability buck over to the Auditor General. The Auditor General serves the accountability relationship between the executive government and Parliament but stands outside that relationship. Therefore, it is only the House of Commons, with backup from the Senate, which holds government to account.

If members of Parliament have tended over the years to pass the buck, they still get their salaries and pensions with the Auditor General doing their job. Why would that not apply with adding six more officers? I agree with your concern. It also ties in exactly with what Mr. Mitchell is saying. If we can improve the effectiveness of parliamentarians to hold to account, like a trained basketball squad, as a good example, then they will get used to holding to account more effectively. Then you may still have these next six officers, but it will not allow members of Parliament to pass the buck to them in their particular areas. If you have enough other officers, I guess you could theoretically

Vous demandez, pourquoi est-ce ainsi? Et vous répondez, parce que les Canadiens ont perdu confiance dans les politiciens et que la période de questions est devenue un véritable cirque. Ce sont mes paroles, pas les vôtres.

Dans ce contexte, je me demande quel effet aurait la création de six autres postes d'ombudsman, comme vous les appelez.

M. Mitchell : Sénateur, à la lumière des déclarations que j'ai faites précédemment, vous comprendrez, je crois, que je suis plus en faveur du renforcement du Parlement que de la création de nouveaux postes de hauts fonctionnaires. J'imagine que nous devrons attendre pour voir ce qui va se passer.

Il est clair que le gouvernement s'est fait une priorité de s'occuper des questions visées par ce projet de loi. Il s'est empressé de déposer un projet de loi substantiel. On crée ici un grand nombre de postes de titulaire de charge publique, ce qui va compliquer la vie des gens qui travaillent au sein du gouvernement et celle des parlementaires, du moins au cours des premières années. Pour dire franchement, nous devrons attendre pour voir comment tout cela va fonctionner. Je ne suis pas le premier ministre, ni le président du Conseil du Trésor. Il s'agit d'un projet de loi du gouvernement. Que Dieu leur vienne en aide. Ce que je ferais, ce serait de renforcer le rôle fondamental du Parlement.

Le sénateur Campbell : N'abandonnons-nous pas cette responsabilité en instaurant simplement six nouveaux postes de hauts fonctionnaires?

M. Mitchell : Je ne crois pas que le Sénat ou la Chambre des communes abandonne des responsabilités. Vous créez tout simplement un univers plus complexe dans lequel vous allez travailler. Je ne crois pas que cette mesure affaiblit le Parlement. Je veux être clair à ce sujet. Je crois toutefois qu'elle va compliquer votre vie.

Le sénateur Campbell : Merci, monsieur le président. Ce sont là mes questions. J'aimerais me réserver le droit de convoquer à nouveau les témoins.

M. McCandless : Puis-je faire un commentaire? Selon l'expérience que j'ai acquise au fil des ans au bureau de vérification, les parlementaires ont eu tendance à transférer la responsabilité au vérificateur général. Ce dernier facilite la relation de responsabilité entre l'exécutif et le Parlement, mais reste en dehors de cette relation. En conséquence, seule la Chambre des communes, appuyée par le Sénat, peut exiger des comptes au gouvernement.

Même si les députés ont eu tendance au fil des années à se décharger de leurs responsabilités, ils touchent quand même leur salaire et leur pension, alors que le vérificateur général fait leur travail. Pourquoi serait-ce différent avec l'ajout de six autres fonctionnaires? Je partage votre préoccupation. Cela concorde aussi exactement avec ce que dit M. Mitchell. Si nous pouvons faire en sorte que les parlementaires deviennent plus efficaces à exiger des comptes, comme une équipe de basketball bien entraînée, si vous me permettez l'exemple, alors ils auront l'habitude de le faire avec plus de succès. Vous pourriez alors avoir quand même ces six nouveaux fonctionnaires, mais cela

say members of parliament have nothing to do for their salaries. They have to overcome that tendency and only the parliamentarians can do that.

Senator Zimmer: As Senator Campbell and others have said, you have been informative and enlightening.

In your report, Mr. Mitchell, of March 2, 2006, on page 10, you comment that Gomery is mistaken about the concepts of authority and accountability in the Westminster government act. You indicate this is not correct but you then say that just because people are reluctant to accept their responsibilities does not mean they are not responsible. If, in perception, they are reluctant to accept their responsibilities, would that not mean that they are not being responsible at that point, and though they may appear to be responsible, if in their minds they are reluctant to accept those responsibilities, does that not create a problem?

Mr. Mitchell: Just quickly, senator, when I said what I said eight months ago, I was trying to make the point that the fact that a minister does not accept his responsibility does not mean the minister is any less responsible. That was my polite way of saying that, and I did not want to get into politics on that occasion, I do not want to get into them now. However, that was my simple point. People may misunderstand their responsibilities, they may be reluctant to face up to them, they may decide that the clever way out is to deny responsibility, but I believe it is the duty of parliamentarians and of judges to know who is responsible and to say so. That is my simple view, but I would rather not say more than that in a forum like this.

Senator Cools: I wish to thank the witnesses for appearing before us. I have had the pleasure of hearing the witnesses before on other occasions so I am well acquainted.

You said some very interesting things and many of those statements are easy to agree with, but I am always struck that at the end of the day, after all the suggestions and all the dialogue and all the debate, we come back to the fundamental bottom line, which is that the real problem in our community today is the constitutional weakness of Parliament. Professor Aucoin, whose work I am sure you know, in a speech he gave on May 11, 2006, said about this proposed act that one can almost say that MPs have agreed to contract out the duty of Parliament to hold ministers and officials to account to their parliamentary agents.

The thing that fascinates me about thinkers and academics is that we keep coming to this same spot: Parliament is at its weakest stage in its thousand-year history. I often wonder, since we always end up at that point, why do we not begin at that point and why do our reforms not consistently begin with correcting the weakness?

n'autoriserait pas les députés à se décharger de leurs responsabilités dans leur domaine de compétences. S'il y a un nombre suffisant d'autres fonctionnaires, vous pourriez dire théoriquement que les députés n'ont rien à faire pour justifier leur salaire. Ils doivent surmonter cette tendance, et seuls les parlementaires peuvent faire cela.

Le sénateur Zimmer : Comme le sénateur Campbell et d'autres l'ont dit, vous nous avez renseignés et éclairés.

Monsieur Mitchell, dans votre rapport du 2 mars 2006, à la page 10, vous dites que le juge Gomery se trompe au sujet des concepts de pouvoir et de responsabilité au sein du gouvernement britannique. Vous dites qu'il fait erreur, mais vous ajoutez que même si les gens hésitent à accepter leurs responsabilités, cela ne veut pas dire qu'ils ne seront pas responsables. Si, selon toute apparence, ils hésitent à accepter leurs responsabilités, cela ne voudrait-il pas dire qu'ils ne sont pas responsables à ce moment-là, et même s'ils semblent être responsables, si dans leur tête ils hésitent à accepter ces responsabilités, n'y a-t-il pas un problème?

M. Mitchell : Très brièvement, monsieur le sénateur, lorsque j'ai dit ce que j'ai dit il y a huit mois, j'essayais de faire valoir que le fait de ne pas accepter sa responsabilité ne veut pas dire que le ministre en question n'est pas moins responsable. C'est la façon polie que j'ai trouvée de le dire, et je ne voulais pas me mêler de politique à cette occasion, et je ne veux pas le faire maintenant. Toutefois, c'est le point que je voulais soulever. Les gens peuvent se méprendre sur leurs responsabilités, ils peuvent hésiter à les assumer, ils peuvent décider de s'esquiver en niant leurs responsabilités, mais je crois que c'est le devoir des parlementaires et des juges de savoir qui est responsable et de le dire. Voilà ce que je pense tout simplement, mais je préférerais ne pas en dire davantage dans un forum comme celui-ci.

Le sénateur Cools : Je désire remercier les témoins d'avoir comparu devant nous. J'ai déjà eu le plaisir d'entendre ces témoins à d'autres occasions, alors je suis bien au courant.

Vous avez dit des choses intéressantes et il est facile d'être d'accord avec une bonne partie de ce que vous avez dit, mais je suis toujours surprise du fait que, au bout du compte, après toutes les suggestions, les dialogues et les débats, nous revenons au point de départ, c'est-à-dire que le réel problème dans notre communauté est la faiblesse constitutionnelle du Parlement. Le professeur Aucoin, dont vous connaissez sûrement les travaux, a dit au sujet du projet de loi, dans une allocution prononcée le 11 mai 2006, que l'on serait presque porté à dire que les députés ont « donné en sous-traitance » le devoir du Parlement de tenir les ministres et hauts fonctionnaires responsables auprès de leurs agents parlementaires.

Ce qui me fascine avec les penseurs et les universitaires, c'est que nous en revenons toujours à la même chose : le Parlement est à son niveau le plus faible depuis sa création, soit il y a environ mille ans. Étant donné que nous en revenons toujours à cette même constatation, je me demande souvent pourquoi nous ne commençons pas par essayer de régler cela et pourquoi nos réformes ne visent-elles pas à corriger cette faiblesse.

For example, gentlemen, a few minutes ago you agreed that very few ministers fall on their swords any more. I do not think one has fallen on his sword for 20 years. I mean, through the firearms debacle, through human resources, through sponsorship, not a single minister has resigned for mismanagement of departments; not one. Some ministers have resigned on personal questions, but I am talking about resigning for mismanagement of departments.

Having said that, you said senators and MPs should ask the right questions and do good work. Well, gentlemen, my experience is that many of us do a lot of good work. I know I ask a lot of questions. The problem is not in asking good questions, the problem is getting a minister to answer them.

Having said all of this, this problem seems to be afflicting the Westminster system. It is not just Canada. If you compare the resources I have in my little office to the Minister of Justice, with his 3,500 lawyers right now, it is an extravagant gap, in view of the fact that the government deliberately keep MPs and senators impoverished, and in view of what I would call the extravagant enlargement of jurisdictions of prime ministers over MPs and over the Houses, my question is: Do you foresee a day soon when a modern prime minister and a modern cabinet will allow their own MPs and their own senators to hold them to account?

Mr. Mitchell: Can I give you a short answer, senator, without necessarily accepting all of the premises of your question, if I may?

Senator Cools: Yes.

Mr. Mitchell: I have just one point. I would site, for example, the resignation of John Fraser in the tainted tuna case as an example where a minister effectively resigned because of mismanagement in the department.

Senator Cools: That is right.

Mr. Mitchell: It was an issue that was particularly high profile and it was in 1986, I think.

Senator Cools: Then you are still 20 years ago.

Mr. Mitchell: I was not meaning to correct you, senator. I was meaning that I think that case reminds us that on a matter of mismanagement, where there is political heat applied, where there is political attention paid to the mismanagement, that, in fact, a minister can resign if it is seen as sufficiently important.

Senator Cools: My point is that this has not happened recently.

Mr. Mitchell: Absolutely.

Senator Cools: It used to happen a lot more. However, it has not happened in the last 13 years. That is the real question. As a matter of fact, I believe we need to have a debate as to whether we are still functioning constitutionally under the notion of ministerial responsibility.

Par exemple, messieurs, il y a quelques minutes, vous avez convenu que bien peu de ministres démissionnent. Je pense que cela ne s'est pas produit depuis 20 ans. Je veux dire, il y eu le débat sur les armes à feu, l'affaire des ressources humaines et le scandale des commandites, et pas un seul ministre n'a démissionné pour avoir mal dirigé son ministère; pas un seul. Des ministres ont démissionné pour des questions personnelles, mais pas pour avoir mal dirigé un ministère.

Cela étant dit, vous avez dit que les sénateurs et les députés devaient poser les bonnes questions et faire un bon travail. Eh bien, messieurs, je peux vous dire, selon mon expérience, que bon nombre d'entre nous faisons un bon travail. Je sais que je pose beaucoup de questions. Le problème, ce n'est pas de poser les bonnes questions, c'est d'arriver à ce qu'un ministre y réponde.

Ayant dit cela, je trouve que ce problème touche aussi Westminster. Il n'existe pas seulement au Canada. Si vous comparez les ressources que j'ai dans mon petit bureau à celles du ministre de la Justice, avec ses 3 500 avocats qui y travaillent actuellement, il y a un écart énorme. En effet, le gouvernement a délibérément appauvri les députés et les sénateurs et compte tenu de ce que j'appellerais l'agrandissement extravagant du pouvoir que les premiers ministres ont sur les députés et les chambres, je me demande ceci : croyez-vous que dans un jour prochain, un premier ministre moderne, un cabinet moderne, permettra à ses propres députés et aux sénateurs de le tenir responsable?

M. Mitchell : Je peux vous répondre rapidement, madame le sénateur, sans nécessairement accepter toutes les prémices de votre question, n'est-ce pas?

Le sénateur Cools : Oui.

M. Mitchell : Je voudrais mentionner seulement un point. Je voudrais citer en exemple la démission de John Fraser dans l'histoire du thon avarié. C'est un exemple d'un ministre qui a démissionné pour avoir mal dirigé son ministère.

Le sénateur Cools : C'est exact.

M. Mitchell : C'était une question qui était particulièrement chaude en 1986, je crois.

Le sénateur Cools : Alors cela fait plus de 20 ans.

M. Mitchell : Je ne disais pas ça pour vous reprendre, madame le sénateur. Je voulais dire que ce cas nous rappelle que lorsqu'il s'agit de mal diriger un ministère, lorsqu'il y a des troubles politiques, lorsque les politiciens portent attention à la mauvaise gestion, et bien, un ministre peut démissionner si la question est jugée suffisamment importante.

Le sénateur Cools : Je voulais dire que cela ne s'est pas produit récemment.

M. Mitchell : Absolument.

Le sénateur Cools : On voyait cela beaucoup plus souvent avant. Cependant, cela ne s'est pas produit au cours des 13 dernières années. C'est cela, la vraie question. En fait, je crois que nous avons besoin d'un débat pour vérifier si nous fonctionnons toujours d'une manière constitutionnelle dans le cadre de la notion de la responsabilité ministérielle.

Mr. Mitchell: You asked me to look ahead and I will look ahead so I can answer your question.

Senator Cools: Look into the future and tell me if you see that coming soon, a new day, a brighter day.

Mr. Mitchell: I see a brighter day coming for reasons that have to do with the nature of the world in which we live. We live in an information age in which Senate committee hearings are now regularly televised and watched by more and more people. Why are they watched? Why do people watch these sessions? It is not just because they have insomnia but rather because they are fascinated by the human dynamics of a parliamentary setting. They watch Question Period and they watch committee hearings on very odd subjects, but they watch them. You can expect to see more and more of that. The actual human dynamics of parliamentary government make me optimistic that, in fact, Parliament will be strengthened and will be seen by Canadians as being more important.

Senator Cools: If the concern is accountability, why do we not begin at the front, and in the present, to strengthen the role of Parliament in this entire process?

Mr. Mitchell: That is a question better put to a minister than to me, senator.

Senator Cools: You all share this. You all come back to the fact that Parliament is in a state of weakness. You can read testimony after testimony and everyone comes back to that point, but at the end the recommendations are not directed towards the weakness of Parliament. It is always to create another commission, create another officer or create something else. None of those positions will strengthen Parliament. As a matter of fact, I would argue that the creation of such commissions weakens Parliament.

You mentioned the Auditor General. What is the budget of the Auditor General? It is more than the Senate. That alone should tell you that the Auditor General cannot be the servant of Parliament. Do you know of any servant who has a budget greater than the master's? I am not speaking against it. The Auditor General has a real and important role to play, and I do not question that.

What I am asking is this: At what point in time do we attempt to look at the real problems?

Mr. Mitchell: I certainly know many experienced parliamentarians who know how to use instruments like the Auditor General to serve their parliamentary purposes, and I think they should. You can hear what I am saying. I am the first to say that Parliament ought to be strengthened to play its role as effectively as it can.

Senator Cools: What we are dealing with is the fact that we need more constitutional checks on the enlargement of power in a prime minister, in the Privy Council Office and in the office of the Prime Minister. I can make that statement. I have been working on this for a long time.

M. Mitchell : Vous m'avez demandé de me tourner vers l'avenir, alors je vais le faire afin de répondre à votre question.

Le sénateur Cools : Pensez à l'avenir et dites-moi si vous croyez que bientôt, il y aura un nouveau jour, un jour plus ensoleillé.

M. Mitchell : Je vois que les choses iront mieux bientôt en raison de la nature du monde dans lequel nous vivons. Nous vivons dans une ère de l'information, où les audiences des comités sénatoriaux sont régulièrement télévisées et de plus en plus de personnes les regardent. Pourquoi les regarde-t-on? Pourquoi des personnes regardent-elles ces séances? Ce n'est pas seulement parce qu'elles font de l'insomnie, mais plutôt parce qu'elles sont fascinées par la dynamique humaine qui se joue lors d'une séance d'un comité parlementaire. Elles regardent la période des questions et regardent les audiences de comités traiter de sujets étranges. Vous pouvez vous attendre à ce que cela se produira de plus en plus. La dynamique humaine du gouvernement parlementaire me porte à croire avec optimisme que le Parlement gagnera en force et sera considéré par les Canadiens comme étant plus important.

Le sénateur Cools : Si la préoccupation est la reddition de comptes, pourquoi ne commençons-nous pas par cela, et pourquoi ne renforçons-nous pas le rôle du Parlement dans tout ce processus?

M. Mitchell : C'est une question qui s'adresse davantage à un ministre qu'à moi, madame le sénateur.

Le sénateur Cools : Vous pensez tous cela. Vous dites tous que le Parlement est dans un état de faiblesse. On peut lire tous les témoignages, et tout le monde fait cette constatation; cependant, les recommandations finales ne portent pas sur la faiblesse du Parlement. On recommande toujours de créer d'autres commissions, un autre agent ou autre chose. Cela n'arrivera pas à renforcer le Parlement. En fait, je crois que la création de telles commissions affaiblit le Parlement.

Vous avez parlé du vérificateur général. Quel est le budget du vérificateur général? Il est plus important que celui du Sénat. Cela signifie que le vérificateur général ne peut être au service du Parlement. Avez-vous déjà vu un servant qui a un budget plus grand que celui de son maître? Je ne dis pas cela pour parler contre le vérificateur général. Le vérificateur général a un rôle réel et très important à jouer, je ne mets pas cela en question.

Mais voici ma question : Quand avons-nous l'intention de nous pencher sur les vrais problèmes?

M. Mitchell : Il est certain que je connais un bon nombre de parlementaires expérimentés qui savent comment utiliser les outils comme le vérificateur général pour servir leurs objectifs parlementaires, et je crois que c'est ce qu'ils doivent faire. Écoutez ce que je dis. Je suis le premier à dire que le Parlement doit être renforcé afin de jouer son rôle de manière efficace.

Le sénateur Cools : Nous sommes confrontés au fait que nous avons besoin de plus de freins constitutionnels à l'augmentation du pouvoir du premier ministre, du Bureau du Conseil privé et du cabinet du premier ministre. Je peux affirmer cela. Je me suis penchée sur ce sujet pendant un bon bout de temps.

The Chairman: Witnesses, on behalf of the committee I want to thank you both for the excellence of your presentations and your responses. It has been useful for us as we begin the resumption of our hearings on this important piece of legislation, Bill C-2.

Today, much of the evidence was about accountability and accounting office. That sets a good background for other witnesses from whom we will be hearing this week.

Senator Milne: Mr. Chair, I did not have the opportunity to bring this up at the beginning of the meeting. It has been the habit of this committee to agree informally that when we have a list of witnesses before us there will be no votes taken before all the witnesses have been heard. Since we are now under new management, I should like to move:

That there be no votes on the bill itself before all the witnesses have been heard.

The Chairman: Who are all the witnesses?

Senator Milne: The witnesses who the steering committee has agreed to hear over the course of the next number of weeks.

The Chairman: I had no notice of this, senator. I am new to the committee and am thus taken by surprise. I do not know of this procedure. However, if you are making a motion, please make your motion.

Senator Milne: I have just moved that there be no votes taken on this bill until all the witnesses that have been agreed upon have been heard. That will let both sides of the chamber relax a little when they are in the committee.

Senator Cools: Can we have debate on the motion?

The Chairman: Certainly.

Senator Cools: You are saying that there be no votes of the committee, Senator Milne.

Senator Milne: On the bill.

Senator Cools: On the bill in respect of reporting the bill to the Senate?

Senator Milne: Yes.

Senator Cools: But not on any other matter?

Senator Milne: No.

Senator Cools: That is good.

Senator Day: I do not serve on this committee in the normal case.

The Chairman: Neither do I.

Senator Day: If it is the tradition of this committee and it deals only with this bill, then it is important for this committee to maintain its ability to deal with any procedural matters it may wish to deal with throughout and not preclude itself from voting on such matters.

Le président : Au nom du comité, je désire remercier les témoins pour les excellents exposés qu'ils ont faits et les réponses à nos questions. Cela a été très utile pour nous alors que nous reprenons nos audiences sur ce document juridique important, le projet de loi C-2.

Aujourd'hui, les témoins ont surtout parlé de la reddition de comptes et du bureau chargé de la reddition de comptes. C'est un bon départ pour les autres témoins que nous entendrons cette semaine.

Le sénateur Milne : Monsieur le président, je n'ai pas eu l'occasion de parler de cela au début de la séance. Le comité avait comme coutume informelle de ne pas mettre une question aux voix, lorsque nous avions une liste, avant que tous les témoins aient été entendus. Étant donné que nous avons un nouveau président maintenant, je voudrais proposer:

Qu'il n'y ait pas de vote sur le projet de loi tant que tous les témoins n'ont pas été entendus.

Le président : Que veut-on dire par « tous les témoins »?

Le sénateur Milne : Les témoins que le comité permanent a convenu d'entendre au cours des prochaines semaines.

Le président : Je n'ai pas d'avis à cet effet, madame le sénateur. Je suis nouveau à ce comité et je suis pris un peu par surprise. Je ne suis pas au courant de cette procédure. Cependant, si vous présentez une motion, eh bien, allez-y.

Le sénateur Milne : Je viens de proposer de ne pas tenir de vote sur ce projet de loi tant que les témoins qui doivent comparaître n'ont pas été tous entendus. Cela permettra aux deux côtés de la Chambre de relaxer un peu pendant les séances.

Le sénateur Cools : Pouvons-nous débattre de cette motion?

Le président : Certainement.

Le sénateur Cools : Vous dites qu'il ne devrait pas y avoir de vote, sénateur Milne.

Le sénateur Milne : Sur le projet de loi.

Le sénateur Cools : Sur le projet de loi et sur la possibilité de faire rapport au Sénat du projet de loi?

Le sénateur Milne : Oui.

Le sénateur Cools : Mais pas sur les autres sujets?

Le sénateur Milne : Non.

Le sénateur Cools : C'est bien.

Le sénateur Day : Je ne fais pas partie de ce comité en temps normal.

Le président : Moi non plus.

Le sénateur Day : Si ce comité a comme tradition de faire cela et si c'est uniquement au sujet du projet de loi, alors il est important que le comité maintienne sa capacité de traiter toutes les questions de procédure et ne s'empêche pas de voter sur ces sujets.

The Chairman: Why does it need a formal motion? I have never heard of another Senate committee having such a motion, and I have been here for 16 years.

Senator Day: You have got me by 11.

Senator Cools: You spent a lot of those years chairing committee meetings.

Senator Day: I am in the hands of the committee.

The Chairman: There is a motion before honourable senators.

Senator Joyal: Mr. Chairman, it has been a practice — and you might want to review it with the clerk — that when we are dealing with a bill there is normally no vote on the bill per se, or clauses on the bill, before the committee has concluded its hearings. That does not prevent the committee from voting on other issues pertaining to other aspects of its work, such as Senator Day has mentioned, those being procedural matters. However, Senator Milne was chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for at least four or five years, and Senator Cools has served on the committee for many years, as have I. That has been the practice of our committee.

The Chairman: Have you done it by formal motion?

Senator Joyal: We always do that at the beginning of a hearing.

The Chairman: I will look up the motion.

Senator Day: Mr. Chairman, why do we not stand this motion until we return at one o'clock? That will give you an opportunity to speak to the clerk about this. I do not think this is something that has to be dealt with immediately. Because the chair said he was caught somewhat by surprise on this and there was no notice of it, I would be happy to move that we table the motion until we reconvene this afternoon.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Day: I have another procedural matter, Mr. Chairman. As you know, I have been serving on the steering committee while Senator Milne was not in attendance. Senator Milne has returned. I do not believe that there is a necessity for another motion. However, because Senator Milne is here I will now no longer be part of the steering committee. Senators Joyal, Milne and Oliver are the three members of the steering committee of this particular committee. I remain as critic.

Senator Joyal: Mr. Chairman, since Senator Milne is deputy chair of the committee she is entitled to be a member of the steering committee. That is normal practice. Since Senator Day is the opposition spokesperson for this bill, I suggest that I withdraw from the steering committee and Senator Day occupy the chair of the steering committee for the time the committee deals with this bill. I think that would be proper.

Le président : Pourquoi faut-il une motion en bonne et due forme? Je n'ai jamais entendu parler d'un autre comité sénatorial qui ait adopté une motion comme cela, et je suis ici depuis 16 ans.

Le sénateur Day : Donc depuis 11 ans de plus que moi.

Le sénateur Cools : Vous avez passé beaucoup d'années à présider les séances de comité.

Le sénateur Day : Je laisse cela entre les mains du comité.

Le président : Honorables sénateurs, nous avons une motion.

Le sénateur Joyal : Monsieur le président, lorsque nous examinons un projet de loi, il existe une pratique — vous pouvez peut-être revoir cela avec le greffier — qui consiste à ne pas tenir de vote sur le projet de loi ni sur les clauses de ce projet de loi tant que le comité n'a pas terminé ses audiences. Cela n'empêche pas le comité de voter sur d'autres questions, sur d'autres aspects de ses travaux, comme l'a mentionné le sénateur Day, notamment les questions de procédure. Cependant, le sénateur Milne a été présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles depuis quatre ou cinq ans, et le sénateur Cools a siégé au comité pendant de nombreuses années, tout comme moi. C'est ainsi que le comité fonctionne.

Le président : Aviez-vous adopté une motion en bonne et due forme?

Le sénateur Joyal : Nous avons toujours fait cela au début de nos audiences.

Le président : Je vais examiner la motion.

Le sénateur Day : Monsieur le président, pourquoi ne pas mettre cette motion de côté jusqu'à ce que nous revenions, à 13 heures? Cela vous permettra ainsi de parler au greffier à ce sujet. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de traiter cela immédiatement. Puisque le président dit qu'il est quelque peu pris par surprise et puisqu'il n'y avait pas de préavis, je serais heureux de proposer de mettre la motion de côté jusqu'à ce que nous revenions cet après-midi.

Le président : Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Day : Je voudrais parler d'une autre question de procédure, monsieur le président. Comme vous le savez, j'ai siégé au comité permanent alors que le sénateur Milne n'était pas présente. Le sénateur Milne est revenue. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'adopter une autre motion. Cependant, le sénateur Milne est ici, alors je vais me retirer du comité permanent. Les sénateurs Joyal, Milne et Oliver sont les trois membres du comité permanent, je demeure le porte-parole.

Le sénateur Joyal : Monsieur le président, étant donné que le sénateur Milne est vice-présidente du comité, elle peut être membre du comité permanent. C'est une pratique normale. Puisque le sénateur Day est le porte-parole du parti en ce qui a trait au projet de loi, je suggère de me retirer moi-même du comité permanent et je suggère que le sénateur Day occupe la présidence du comité permanent pendant que le comité traitera de ce projet de loi. Je pense que ce serait adéquat.

Senator Day: Mr. Chairman, we have not had a chance to discuss this. I am prepared to serve if the committee wants me to, but I am happy to remain as critic and allow Senator Joyal to continue.

The Chairman: Is this something that has to be done in public? Could we not talk about this in private?

Senator Cools: It needs a motion of the committee.

Senator Day: My only difficulty was that there was a motion appointing me and Senator Milne is back.

The Chairman: Could we discuss this first?

Senator Day: Can we hold this matter over until this afternoon?

The Chairman: I hereby declare this meeting adjourned until one o'clock when we will resume with Professor Peter Aucoin and Professor Ned Franks.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, September 5, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 1:05 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. We are continuing our study of Bill C-2 more commonly known as the federal accountability bill.

As senators, witnesses and members of the public know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. I know that the committee will give the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves.

Our hearings, which began in June, will focus on accountability, ethics, conflict of interest and political financing. Our hearings will continue into the next few weeks and will focus on other important aspects of this bill. For this meeting we will focus on the question of accountability, a question which Mr. Mitchell and Mr. McCandless discussed here this morning.

Le sénateur Day : Monsieur le président, nous n'avons pas eu la chance de discuter de cela. Je suis prêt à servir le comité, si c'est ce que le comité désire, mais il me ferait aussi plaisir de demeurer le porte-parole du parti et de permettre au sénateur Joyal de continuer.

Le président : Faut-il faire cela en public? Pouvons-nous parler de cela en privé?

Le sénateur Cools : Il faut une motion du comité.

Le sénateur Day : Le seul problème que j'ai avec cela, c'est que j'ai été nommé par une motion, puis le sénateur Milne est de retour.

Le président : Pouvons-nous discuter de cela tout d'abord?

Le sénateur Day : Pouvons-nous discuter de cette question cet après-midi?

Le président : Nos travaux reprendront à 13 heures, et nous entendrons alors M. Peter Aucoin et M. Ned Franks.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 5 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit ce jour à 13 h 5 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte la réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-2, couramment appelé le projet de loi fédéral sur la responsabilité.

Comme le savent les membres du comité et les témoins, de même que notre auditoire, ce projet de loi constitue un élément central du programme du nouveau gouvernement en plus d'être l'une des mesures législatives les plus importantes dont le Parlement ait été saisi ces dernières années. Je ne doute pas que notre comité va examiner ce projet de loi avec toute l'attention et le soin qu'il mérite.

Nos audiences, qui ont débuté en juin, porteront sur la reddition de comptes, l'éthique, les conflits d'intérêts et le financement des partis politiques. Nos audiences se poursuivront au cours des prochaines semaines et porteront sur d'autres aspects importants du projet de loi. Pour la présente réunion, nous nous attarderons surtout à la question de la reddition de comptes, dont M. Mitchell et M. McCandless ont traité ici ce matin.

Joining us this afternoon are two distinguished individuals. Our first guest hardly needs an introduction. Few authorities on the public service are more eminent than professor Ned Franks. Professor Emeritus at Queen's University, Mr. Franks is one of the nation's foremost parliamentary and constitutional experts. Mr. Franks worked as a senior research advisor to Justice John Gomery.

Mr. Franks is joined by another eminent professor, Peter Aucoin from Dalhousie University. Mr. Aucoin, whose teaching and research have helped shaped government policies and inspired civil servants, is one of Canada's most respected political scientists. Mr. Aucoin has taught at the Department of Political Science at Dalhousie University since 1970. He is recognized both nationally and internationally as a leading theorist on the practice and reform of the public service including governance of the federal cabinet and political parties.

This committee is honoured to have these witnesses appear this afternoon.

[Translation]

On behalf of the committee, I want to thank you for joining us. Without further ado, I will turn the floor over to you. The ensuing questions and discussion should prove quite beneficial to committee members.

[English]

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University: Thank you. The act is so big that I do not know of any single person who can digest it. I certainly have not and could not. I am focusing my remarks on responsibility and accountability in it, but I shall digress.

To be positive, I consider the proposed act to be a tremendous step forward in responsibility and accountability in the Government of Canada. The reason for that lies, in a gross error in the thinking of the Government of Canada, up until this act, that ministers were accountable to Parliament for every single thing that went on in their respective departments, whether the ministers had the statutory responsibility or not. It is very clear that acts including the Financial Administration Act and others assign responsibility for management and very important areas not to ministers but to deputy ministers. I believe that the government's refusal to acknowledge that ministers cannot account for those management responsibilities and deputy ministers must account for them, has led to a lot of the confusion and mess uncovered by the Gomery commission.

In this area, the Gomery commission recommended that deputy ministers be held accountable before — not to, but before — parliamentary committees for their administrative

Nous accueillons cet après-midi deux personnalités éminentes. Notre premier invité se passe pratiquement de présentation. Il y a peu de personnes qui se spécialisent dans les questions de la question de la fonction publique qui soient plus connues que le professeur Ned Franks. Professeur émérite à l'Université Queen's, M. Franks est l'un des plus grands spécialistes constitutionnels et parlementaires du pays. M. Franks a travaillé comme conseiller recherchiste principal auprès du juge John Gomery.

Un autre professeur d'une compétence indiscutable, Peter Aucoin, de l'Université Dalhousie, se joint à M. Franks. M. Aucoin, dont l'enseignement et la recherche ont aidé à façonner des politiques publiques et inspiré des fonctionnaires, est l'un des scientifiques du domaine politique les plus respectés du Canada. M. Aucoin enseigne au Département de sciences politiques de l'Université Dalhousie depuis 1970. Il est reconnu, tant à l'échelle nationale qu'internationale, pour être un théoricien de premier plan sur la pratique et la réforme de la fonction publique, y compris la gouvernance du cabinet fédéral et des partis politiques.

C'est un honneur pour le comité d'accueillir cet après-midi ces témoins.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite, nous passerons à une période de questions et de discussions qui seront très utiles pour les membres du comité.

[Traduction]

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's : Merci. Le projet de loi est tellement volumineux que je me demande s'il est possible pour une seule personne de l'assimiler. Je n'y suis pas parvenu, et je n'y parviendrai pas non plus. Mes remarques porteront principalement sur les aspects de ce projet de loi liés à la responsabilité et à la reddition de comptes, mais attendez-vous à des digressions occasionnelles.

Pour rester positif, je considère que le projet de loi représente un pas énorme en avant aux chapitres de la responsabilité et de la reddition de comptes du gouvernement du Canada. La raison d'être de ce projet de loi découle d'une grave erreur dans la façon de penser du gouvernement, jusqu'à la présentation de ce projet de loi, à savoir que les ministres étaient comptables devant le Parlement de tout ce qui se passait dans leur ministère, peu importe qu'ils en aient eu ou non la responsabilité législative. Il est évident que des lois comme la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres attribuent la responsabilité de gestion et des secteurs très importants non pas aux ministres mais aux sous-ministres. Je suis convaincu que le fait que le gouvernement ait refusé de reconnaître que les ministres ne peuvent pas rendre compte de ces attributions de gestion et qu'il appartient aux sous-ministres de le faire, a semé la confusion et mené directement au gâchis mis au jour par la Commission Gomery.

À cet égard, la Commission Gomery a recommandé que les sous-ministres soient comptables devant les comités parlementaires de leurs attributions administratives — et non

responsibilities. The act, I believe as revised by the House, states that they are accountable before committees of the Senate and House of Commons of Canada. It identifies the two Houses, and I think that is significant. I will return to that later.

To contrast the French terms of reference of the Gomery commission with the English, the English says "the respective responsibilities and accountabilities of Ministers and public servants." The French version says that much more cleanly, "la responsabilité des ministres et" "sous ministres" I think it is. In other words, responsibility in that sense involves accountability, and I firmly believe that. You cannot have responsibility in any real sense without having to be accountable for it in one way or another, and you cannot be accountable for things that you are not responsible for in the sense of having the duty to ensure that they are handled properly.

There are other meanings of "responsibility." The one I find most useful is that in which a mother might say to several children, "Who made this mess? Who is responsible for it?" The other meaning of "responsible" is in the sense of acting in a responsible manner, which is ultimately how we want government to behave. The question is how we get there.

Within the federal accountability act there is what I consider a profound change, although others may disagree, in the accountability of public servants and deputy ministers in particular. It says that deputy ministers will be designated as accounting officers and, as accounting officers, they will be accountable before the committees. "Accounting officer" is a term from the British system, which the Senate committee has, of course, looked at. In that system the deputy ministers have to defend in their own right what they have done.

A further problem is that although we can change the formal statutory statement of accountability, we still have to make that into an effective operating system. I believe a real problem in Canada is that deputy ministers stay in office for too short a period of time and that they are appointed in a rather obscure and hidden process, which I believe, puts more of the onus on the Prime Minister than other parliamentary systems.

We have good ground for concern here. In the 20 years between 1985 and 2005, Canada has six clerks of the Privy Council, eight secretaries of the Treasury Board, 10 deputy ministers of industry, 10 of the environment and nine of Indian affairs. The average stay of a deputy minister was a little over three years. In July of this year, nine of the 22 deputy ministers, or 41 per cent, had been in their current position for less than seven months, only one had served more than three years, and the average time in office was 1.7 years.

Former Clerk of the Privy Council Gordon Osbaldeston made a study of accountability. One of the very interesting comments in his review is that it takes two to three years for deputy ministers to

pas qu'ils leur en rendent compte. Sauf erreur, la loi telle que révisée par la Chambre stipule qu'ils sont comptables devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes du Canada. Le projet de loi précise les deux chambres, et je pense que c'est important. J'y reviendrai plus tard.

Si je mets en contraste le cadre de référence français de la Commission Gomery et le cadre de référence anglais, la version anglaise dit « the respective responsibilities and accountabilities of Ministers and public servants ». Pour sa part, la version française est beaucoup plus précise puisqu'elle indique « la responsabilité des ministres et » « sous-ministres » je pense. Autrement dit, la responsabilité dans ce sens comprend la reddition de comptes, et j'en suis fermement convaincu. Vous ne pouvez pas avoir de responsabilité dans le véritable sens du mot sans devoir en rendre compte d'une façon ou d'une autre, et vous ne pouvez pas rendre compte de quoi que ce soit qui ne relève pas de votre responsabilité, dans le sens que vous devez vous assurer que les choses sont faites correctement.

« Responsabilité » a d'autres significations. Celle que je trouve la plus pratique est celle d'une mère qui pourrait dire à plusieurs enfants : « Qui a fait ce gâchis? Qui en est responsable? » L'autre signification de « responsable » a le sens d'agir de façon responsable, qui est en fin de compte la façon dont nous voulons que le gouvernement se comporte. La question est de savoir comment y parvenir.

Dans la loi fédérale sur la responsabilité, il y a ce que je considère être un profond changement, même si d'autres ne sont peut-être pas d'accord, dans la responsabilisation des fonctionnaires et des sous-ministres plus particulièrement. On y dit que les sous-ministres seront désignés les administrateurs des comptes et, à ce titre, ils seront comptables devant les comités. « Administrateur des comptes » est une expression qui vient du système britannique, que le comité sénatorial a de toute évidence examiné. Dans ce système, les sous-ministres doivent défendre eux-mêmes ce qu'ils ont fait.

Un autre problème est que même si nous pouvons modifier la déclaration de responsabilité officielle prévue par la loi, nous devons quand même le faire de façon à ce que ce soit efficace. Je suis convaincu qu'au Canada, un problème réel est que les sous-ministres ne restent pas en poste assez longtemps et qu'ils sont nommés dans le cadre d'un processus plutôt obscur et caché, ce qui d'après moi met davantage le fardeau sur le premier ministre que d'autres systèmes parlementaires.

Nous avons raison d'être inquiets. Entre 1985 et 2005, le Canada a connu six greffiers du Conseil privé, huit secrétaires du Conseil du Trésor, dix sous-ministres de l'Industrie, dix de l'Environnement et neuf des Affaires indiennes. La durée moyenne en poste d'un sous-ministre a été légèrement inférieure à trois ans. En juillet de cette année, neuf des 22 sous-ministres, soit 41 p. 100, occupaient leur poste actuel depuis moins de sept mois, seulement un était à son poste depuis plus de trois ans, et la durée moyenne en poste était de 1,7 année.

L'ancien greffier du Conseil privé, Gordon Osbaldeston, a réalisé une étude de la reddition de comptes. Un commentaire très intéressant tiré de cet examen est qu'il faut de deux à trois années

come up to scratch in a department. If we accept that as three years, we only have six out of 20 deputy ministers at present who have been in office long enough to be running their ministries effectively. In fact, Mr. Osbaldeston found that chief executive officers in private business were astonished at the turnover rate among deputy ministers and could not understand how government operates under such conditions. I will leave that hanging as Professor Aucoin will say more on that subject.

I will digress to matters that relate to responsibility and accountability including the proposed public appointments commission. That commission, which was initially presented in the House, has vague terms of reference. It states "the government may appoint the commission" and so on, which I believe it still does. One had no idea of what the commission was supposed to do or what standard it was supposed to uphold.

In my written remarks I suggest the model they had in mind was the Office of the Commissioner for Public Appointments in England which has ten employees and in a year oversees several thousand appointments that we would call Governor-in-Council appointments. They do that through a process of having assessors who assist departments in the process. We need to examine the standards followed by the British Office of the Commissioner for Public Appointments which include: ministerial responsibility; appointments made on merit; a process which involves independent scrutiny; equal opportunities for all groups of people and all members of the public; public bodies committed to the principles and values of public service; openness and transparency in the process; and, proportionality in the sense that the amount of care taken in the appointment is relevant to the importance of the position. In other words, the president of the Canadian Broadcasting Corporation should be appointed by a much more thorough and careful process than should an ordinary member of a fairly anonymous board.

So far in Canada, our public appointment process is closed. We do not know the principles. The British system cannot be brought into Canada because most of these appointments are Governor-in-Council whereas in Britain they are made by the ministers under departmental acts, and the Office of the Commissioner for Public Appointments exerts a role through a central agency, the cabinet office, in overseeing the work of various departments in the appointments process. There will be a question of the accountability of the proposed office of the commissioner for public appointments, which I simply lay on the table at this point.

Finally, the act creates more agents or officers of Parliament — "agents" being the more exact word — like the Auditor General, the Commissioner of Official Languages and so on. We are winding up with what I call a dog's breakfast of agents of Parliament. I believe there are 10 of them with many functions

à un sous-ministre pour s'adapter à un ministère. Si nous disons que c'est trois ans, nous avons seulement six sous-ministres sur vingt en ce moment qui ont été suffisamment longtemps en poste pour diriger efficacement leurs ministères. En fait, M. Osbaldeston a constaté que les présidents-directeurs généraux du secteur privé ont été étonnés de ce taux de roulement chez les sous-ministres et ne pouvaient pas comprendre qu'un gouvernement puisse fonctionner dans de telles conditions. Je n'en dirai pas plus et je laisserai au professeur Aucoin le soin de développer cet aspect.

Je vais parler de questions qui ont trait à la responsabilité et à la reddition de comptes, y compris de la Commission des nominations publiques qui est proposée. Cette commission, qui a à l'origine été présentée à la Chambre, possède un mandat vague. On y dit que « le gouvernement peut constituer la commission », etc., ce qu'il continue de faire que je sache. Personne ne savait ce que devait faire la commission ni quelle norme elle devait faire respecter.

Dans mes remarques écrites, je laisse entendre que le modèle qu'on avait alors à l'esprit était celui du Bureau du commissaire des nominations publiques d'Angleterre qui compte 10 employés et supervise au cours d'une année plusieurs milliers de nominations, que nous appellerions ici des nominations du gouverneur en conseil. Pour ce faire, ils ont recours à des évaluateurs qui aident les ministères dans ce processus. Nous devons examiner les normes suivies par le Bureau du commissaire des nominations publiques d'Angleterre, notamment : la responsabilité ministérielle; les nominations fondées sur le mérite; un processus qui comporte un examen indépendant; des chances égales pour tous les groupes de personnes et tous les membres du grand public; des organismes publics qui s'engagent à faire respecter les principes et les valeurs de la fonction publique; l'ouverture et la transparence du processus; et la proportionnalité au sens de s'assurer que la nomination est pertinente par rapport à l'importance du poste. Autrement dit, le président de la Société Radio-Canada devrait être nommé dans le cadre d'un processus beaucoup plus exhaustif et minutieux qu'un membre ordinaire d'un conseil plus ou moins anonyme.

Jusqu'à maintenant, au Canada, notre processus des nominations publiques a été fermé. Nous n'en connaissons pas les principes. Le système britannique ne peut pas être importé au Canada parce que la plupart des nominations ici sont faites par le gouverneur en conseil tandis qu'en Angleterre, elles sont faites par les ministres en vertu des lois sur les ministères, et le Bureau du commissaire des nominations publiques joue son rôle par l'entremise d'un organisme central, le secrétariat du cabinet, et supervise le travail des divers ministères dans le cadre du processus des nominations. Il y aura une question de reddition de comptes du Bureau du commissaire des nominations publiques qui est proposé, et dont je ne traiterai pas davantage pour l'instant.

Finalement, la loi crée un plus grand nombre d'agents ou de mandataires du Parlement — « mandataires » étant le mot plus exact — tels que le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles, etc. Nous sommes en train de créer une pléthore de mandataires du Parlement. Je crois qu'il y en a

and no real clarity in their relationship to Parliament in terms of accountability and reporting. There is a huge range of functions from quasi-judicial to simply commenting on things. There is a question as to whether the Public Service Commission should be an agent of Parliament. It regards itself as that, although others do not. That area needs to be clarified at some point.

There is framework for an improved accountability regime. It will require an enormous amount of work by Parliament and the public service. The Treasury Board itself must undergo a drastic reformation. I believe there is a role for Senate in this reformation. I have often wondered whether the Public Accounts Committee should, like the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, be a joint committee of the Senate and the House of Commons in order that the experience and perseverance of the Senate can attribute to making government accountable.

Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science and School of Public Administration, Dalhousie University: Thank you for the invitation to appear before this committee. It is an honour to do so, in part because of the importance of this bill. It is also the case, as both you, Mr. Chairman, and Professor Franks have pointed out, that it is a comprehensive bill covering a wide range of subjects — to some extent a potpourri of topics — and I want to speak to only a few of them.

I will confine my remarks, as I did my written statement, to Parliament and public accountability; the authority, responsibility and accountability of deputy ministers; the staffing and management of the senior public service, deputy ministers; and the staffing and management of Crown corporations and boards and CEOs of Crown corporations.

I will start with a general comment on Parliament and public accountability. For an audience such as this, it hardly needs to be said that Parliament is the key institution of public accountability of government. However, it must be emphasized because we have discovered there are no effective substitutes for accountability. While the media are essential, they are unable to act in an official capacity to undertake scrutiny of government. We have discovered over the past ten years that improved results-based reporting to Parliament or to the public simply will not do it. While we know that elections are important, elections are not sufficient to secure accountability.

We also know, from the Canadian and comparative perspective, that Parliament works best when government cannot rule by command and party discipline. In the Canadian context, there are a number of serious issues with respect to our situation. However, the weakness of our Canadian Parliament in comparative terms does not stem from a paucity of resources but

dix parmi eux qui ont de nombreuses fonctions et rien de vraiment clair pour ce qui est de leur relation avec le Parlement sur les plans des rapports et de la reddition de comptes. L'éventail des fonctions découlant du quasi-judiciaire est tout simplement trop vaste pour tout simplement faire des commentaires. Il y a la question de savoir si la Commission de la fonction publique devrait être un mandataire du Parlement. Elle estime en être un, même si d'autres ne le pensent pas. Il faudra tôt ou tard clarifier ce point.

Il y a un cadre pour un régime amélioré de responsabilisation. Cela nécessitera énormément de travail de la part du Parlement et de la fonction publique. Le Conseil du Trésor lui-même doit entreprendre une réforme radicale. Je suis convaincu que le Sénat a un rôle à jouer dans cette réforme. Je me suis souvent demandé si le comité des comptes publics devrait, à l'instar du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, être un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat pour que l'expérience et la persévérance du Sénat puissent faire en sorte que le gouvernement rende des comptes.

Peter Aucoin, professeur, Département de sciences politiques et École d'administration publique, Université Dalhousie : Merci de m'avoir invité à comparaître devant vous. C'est un honneur, en partie en raison de l'importance de ce projet de loi. C'est aussi un honneur puisque, comme vous, monsieur le président, et le professeur Franks l'avez signalé, il s'agit d'un projet de loi exhaustif portant sur un vaste éventail de sujets — dans une certaine mesure un pot-pourri de sujets — et je veux traiter de seulement quelques-uns d'entre eux.

Je limiterai mes observations, comme je l'ai fait dans ma déclaration écrite, à la reddition de comptes au Parlement et au public; aux pouvoirs, à la responsabilité et à l'obligation de rendre compte des sous-ministres; à la dotation et à la gestion de la haute fonction publique, les sous-ministres; et à la dotation et à la gestion des sociétés d'État et des conseils d'administration de même qu'aux PDG des sociétés d'État.

Je commencerai par une observation générale sur l'obligation de rendre des comptes au Parlement et au public. Pour un auditoire tel que le vôtre, nul besoin de dire que le Parlement est l'institution clé de reddition de comptes publics du gouvernement. Cependant, il faut insister sur ce point parce que nous nous sommes rendu compte qu'il n'y a pas de substituts efficaces à la reddition de comptes. Bien que les médias soient essentiels, ils ne peuvent pas agir à titre officiel pour entreprendre l'examen du gouvernement. Nous nous sommes rendu compte au cours des 10 dernières années que des rapports améliorés fondés sur des résultats au Parlement ou au grand public ne le feront tout simplement pas. Bien que nous sachions que les élections sont importantes, elles ne suffisent pas à garantir la reddition de comptes.

Nous savons aussi que du point de vue comparatif et du point de vue canadien, le Parlement fonctionne le mieux lorsque le gouvernement ne peut pas imposer sa direction et la discipline de parti. Dans le contexte canadien, il existe plusieurs graves problèmes en ce qui concerne notre situation. Cependant, la faiblesse de notre Parlement canadien au plan comparatif ne

rather from an imbalance of power between the government and the opposition. In that context, partly echoing what Professor Franks said, the improvement on the resource side will not have a substantial effect until some issues of the imbalance of power are addressed. For example, while I welcome the establishment of a parliamentary budget office to do the kind of detailed analysis that MPs require, it has as much chance of having a substantial effect as the results-based reporting had in the absence of a more robust accountability system. For example, the Office of the Auditor General of Canada is clearly the best resourced Auditor General in the world and yet there are severe limitations in its use in the Canadian Parliament.

Most issues about how to improve parliamentary accountability in that regard are outside the scope of this discussion. However, it is imperative that consideration be given at some time to ways by which minorities on committees can have a more substantial say in determining the kinds of scrutiny undertaken, the kind of witnesses that appear and the way in which witnesses are scrutinized. When majorities can frustrate and impede the legitimate demands of accountability, the important responsibility of Parliament is significantly undermined. That situation was seen dramatically in Australia over the past 18 months when the Australian government was able to assume control of the Australian Senate, the institution that likely had the most effective role in holding the Government of Australia to account. On the first day that the government assumed effective control of the Australian Senate, a major inquiry into government behaviour on a significant issue was squelched by the government majority.

I want to come back to the issue of Parliament and public accountability because other aspects of public service accountability will not work effectively in the absence of an effective Parliament. I will not repeat Mr. Franks' comments on the authority, responsibility and accountability of deputy ministers. This bill rejects the traditional official doctrine that deputy ministers are not accountable before, or to, the House of Commons through parliamentary committee for those matters for which they are personally responsible because deputy ministers have been given the authority and that authority has bypassed their ministers. Traditionally, there has been an accountability vacuum because deputy ministers were not held accountable before Parliament. Yet, clearly, their ministers could not account for them and for the authority held by them.

In that case, the important development is that the sponsorship scandal laid bare the lack of a coherent and proper understanding of deputy minister accountability in Canada. In that respect Justice Gomery got it right in virtually every aspect of his analysis and conclusions of who was responsible. The Conservative Party

découle pas d'un manque de ressources mais plutôt d'une inégalité du pouvoir entre le gouvernement et l'opposition. Dans ce contexte, et je rejoins en partie ce qu'a dit le professeur Franks, l'amélioration côté ressources n'aura pas une incidence importante tant que certains problèmes d'inégalité du pouvoir n'auront pas été réglés. Par exemple, bien que je réserve un bon accueil à la création d'un bureau indépendant du budget parlementaire pour faire l'analyse détaillée dont les députés ont besoin, cette initiative a autant de chances d'avoir une importante incidence que les rapports axés sur les résultats ont eue en l'absence d'un régime de reddition de comptes plus vigoureux. Par exemple, le Bureau du vérificateur général du Canada est de toute évidence l'organe de vérification générale qui dispose des meilleures ressources au monde et pourtant, le Parlement canadien n'en tire pas pleinement parti.

La plupart des questions sur la façon d'améliorer la reddition de comptes du Parlement à cet égard ne font pas partie de la présente discussion. Cependant, il est impératif que l'on envisage à un moment ou un autre des façons par lesquelles les minorités au sein des comités pourraient avoir davantage leur mot à dire dans la détermination des examens à entreprendre, des témoins qui comparaissent et de la façon dont les témoins sont interrogés. Lorsque les majorités peuvent contrecarrer et gêner les demandes légitimes de reddition de comptes, l'importante responsabilité du Parlement est compromise. Cette situation a été très bien illustrée en Australie au cours des 18 derniers mois, depuis que le gouvernement d'Australie a pris le contrôle du Sénat australien, l'institution qui jouait probablement le rôle le plus efficace pour obliger le gouvernement d'Australie à rendre des comptes. Le premier jour où le gouvernement a pris effectivement le contrôle du Sénat australien, une enquête d'envergure sur le comportement du gouvernement dans une affaire importante a été réduite au silence par la majorité gouvernementale.

J'aimerais revenir à la question de la reddition de comptes au public et au Parlement parce que d'autres aspects de la reddition de comptes de la fonction publique ne fonctionneront pas bien en l'absence d'un Parlement efficace. Je ne répéterai pas les observations de M. Franks sur les pouvoirs, la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes des sous-ministres. Le projet de loi à l'étude rejette la doctrine officielle traditionnelle voulant que les sous-ministres ne soient pas comptables devant la Chambre des communes ou ne rendent pas de comptes à cette dernière par le biais d'un comité parlementaire pour toutes les questions qui relèvent de leur compétence personnelle parce que les sous-ministres ont reçu les pouvoirs et que ces pouvoirs échappent aux ministres. Traditionnellement, il s'est créé un vide au plan de la reddition de comptes parce que les sous-ministres n'étaient pas tenus comptables devant le Parlement. Pourtant, de toute évidence, leurs ministres ne pouvaient pas rendre de comptes à leur place, ni pour les pouvoirs qu'ils détenaient.

Dans ce cas, le fait nouveau important est que le scandale des commandites a mis à nu l'absence d'une compréhension cohérente et appropriée de l'obligation de rendre des comptes des sous-ministres au Canada. À cet égard, le juge Gomery a eu raison dans pratiquement tous les aspects de son analyse et de ses

and current government have it right in respect of the accountability office or scheme proposed in Bill C-2. The important point is that deputy ministers must account to, before, and can be held to account by, a parliamentary committee.

On the matter of the staffing and management of the public service, it is important to emphasize that for an accountability regime to be effective, the governance regime also must be effective. In the Canadian context, in the case of ministers, the governance regime is effective, with the Prime Minister being responsible for the direction in the disciplining or the dismissing of a minister. In that sense, the structure is appropriate. In the case of deputy ministers, however, the governance structure is not only more complicated but also more suspect. Deputies are appointed, assigned and dismissed by the Prime Minister; advice is given by the clerk, and the clerk can be advised by a committee of senior officials, although the responsibility lies with the Prime Minister and the Prime Minister can and does exercise that responsibility.

At the same time, deputy ministers are the chief administrative officers of their departments. They lead what we call a "professional public service," which is meant to be a non-partisan and professional public service, but deputy ministers are not part of the public service that is independently staffed on the basis of merit under the authority of the Public Service Commission. That situation is the flaw in our system, or has become the flaw in recent years. Deputy ministers have the incentive to respond to political direction at all times, even when the direction is inappropriate; and we saw that in spades in the sponsorship scandal.

The traditional governance relationship between ministers and the public service is now broken, as argued by Professor Donald Savoie in his major study, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, to which I have heard no serious opposition. I should add, to emphasize the point, that this situation is not unique to Canada. All Westminster systems comparable to Canada — Britain, Australia and New Zealand — have the same set of tensions. New Zealand has a different system for appointing their chief executives and, as a result, has a better relationship. The incentive for deputies to manage well comes a distant second to their incentive to curry prime ministerial favour. That incentive applies to a large body of associate deputy ministers and to all public servants who want to rise to the ranks of those two levels. In this respect, the Gomery commission argues correctly in favour of an independent staffing of the deputy-minister cadre, although some questions exist about the exact process recommended to carry this out.

conclusions quant à qui était responsable. Le Parti conservateur et le gouvernement actuel ont raison en ce qui concerne le bureau ou le régime de responsabilisation qui est proposé dans le projet de loi C-2. Le point important est que les sous-ministres doivent être tenus comptables devant un comité parlementaire, qu'ils doivent rendre des comptes à un comité parlementaire et qu'un comité parlementaire peut les obliger à rendre des comptes.

Sur la question de la dotation et de la gestion de la fonction publique, il est important d'insister sur le fait que pour qu'un régime de responsabilisation soit efficace, le régime de gouvernance doit également l'être. Dans le contexte canadien, dans le cas des ministres, le régime de gouvernance est efficace, le premier ministre étant responsable de l'orientation pour ce qui est des mesures disciplinaires prises à l'endroit d'un ministre ou de sa destitution. Dans ce sens, la structure est appropriée. Cependant, dans le cas des sous-ministres, la structure de gouvernance est non seulement plus complexe, elle suscite un manque de confiance. C'est le premier ministre qui nomme les sous-ministres, qui leur confie des attributions et qui les démet de leurs fonctions; les conseils sont donnés par le greffier et ce dernier peut être conseillé par un comité de hauts fonctionnaires, quoique la responsabilité incombe au premier ministre et que le premier ministre peut assumer cette responsabilité et le fait effectivement.

En même temps, les sous-ministres sont les premiers dirigeants de leurs ministères. Ils dirigent ce que nous appelons une « fonction publique professionnelle », qui est censée être une fonction publique professionnelle et non partisane, mais les sous-ministres ne font pas partie de la fonction publique dont la dotation se fait de façon indépendante selon le principe du mérite et sous l'égide de la Commission de la fonction publique. Voilà la faille de notre système, ou ce qui est devenu la faille au cours des dernières années. Il est dans l'intérêt des sous-ministres de se plier en tout temps aux directives politiques, même lorsque celles-ci sont inappropriées; et nous l'avons vu très nettement dans le scandale des commandites.

La relation traditionnelle de gouvernance entre les ministres et la fonction publique est maintenant rompue, comme l'a soutenu le professeur Donald Savoie dans son importante étude intitulée *Breaking the Bargain : Public Servants, Ministers, and Parliament*. Je n'ai entendu personne s'opposer à cette conclusion. J'ajouterais, pour insister sur ce point, que cette situation n'est pas propre au Canada. Tous les systèmes de type Westminster comparables à celui du Canada — Grande-Bretagne, Australie et Nouvelle-Zélande — comportent une forte concentration de pouvoirs. La Nouvelle-Zélande a un système différent pour nommer ses administrateurs et, en conséquence, entretient une meilleure relation. La mesure motivation pour les sous-ministres de bien gérer vient loin en deuxième place à leur motivation d'obtenir la faveur du premier ministre. Cette motivation s'applique à un important groupe de sous-ministres associés et à tous les fonctionnaires qui veulent gravir les échelons pour parvenir à ces deux niveaux. À cet égard, la Commission Gomery soutient à juste titre qu'il faut doter de façon indépendante l'effectif des sous-ministres, même si quelques questions subsistent quand au processus précis recommandé pour le faire.

As some or all senators might be aware, that recommendation has been rejected by a group of eminent Canadians as being “government by the unelected.” However, I suggest the bill does not call for that. In fact, the appointment of deputy ministers by an independent process is precisely the kind of governance structure necessary to ensure more effective public governance and administration. This independent process also serves to emphasize that Parliament, Treasury Board and the Public Service Commission have given their powers to deputy ministers, not to ministers only, in order to promote good public administration. In that respect, the improvement that comes with the accounting officer regime proposed in Bill C-2 is limited by the fact that the primary incentive for deputy ministers is to remain as they are. That incentive still sends a powerful message to public servants who aspire to the top positions.

On that note of staffing the public service, I make one side comment with respect to the appointment of ministerial staff. Bill C-2 proposes to eliminate the priority status for ministers’ staff, an action that is long overdue. Canada has been the only regime to provide such an advantage to political staff to enter the professional public service, which clearly contradicts the principles of independent staffing of the public service. However, I see no public interest in giving political staff access to competitions for positions accessible only to those in the public service and not to all Canadians. In short, political staff still have an unwarranted privileged access to the public service, as found in Bill C-2.

In his appearance before this committee, the President of the Treasury Board unwittingly, I think, stated that these political staff would now be “treated in an equivalent manner to public servants.” The problem is that they are still, in a way, treated as equivalent to public servants, and it is still a back door, even though there is a competition. Those people who know how difficult it is to manage an independent competitive process for positions know that there is still an advantage in the system, and a perceived advantage in the system.

Finally, on the issue of staffing and managing Crown corporation boards and CEOs, here again we have a situation where Parliament has given authority to those other than ministers for the conduct of public affairs. It has long been the tradition to assume that ministers are not fully responsible or accountable for matters that are under the jurisdiction of the statutory authority given to Crown corporations. That issue has been confused, however, by the most recent efforts of the Treasury Board in 2005 under the direction of the previous government to articulate a new official doctrine in respect to the accountability for Crown corporations, which I suggest has muddled the waters even further.

Comme les sénateurs ou certains peut-être le savent, ces recommandations ont été rejetées par un groupe d’éminents Canadiens comme étant « un gouvernement contrôlé par les non-élus ». Cependant, je prétends que ce n’est pas ce que le projet de loi prévoit. En fait, la nomination des sous-ministres en vertu d’un processus indépendant est précisément le genre de structure de gouvernance nécessaire pour assurer une administration et une gouvernance publiques plus efficaces. Ce processus indépendant permet également d’insister sur le fait que le Parlement, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique ont donné leurs pouvoirs aux sous-ministres, pas seulement aux ministres, dans le but de promouvoir une bonne administration publique. À cet égard, l’amélioration qu’apporte le régime des administrateurs des comptes proposé dans le projet de loi C-2 est limitée par le fait que la principale motivation pour les sous-ministres est de rester comme ils sont. Cette motivation envoie tout de même un puissant message aux fonctionnaires qui aspirent aux plus hauts échelons.

Pour ce qui est de la dotation de la fonction publique, je fais une remarque en passant au sujet de la nomination du personnel de cabinet des ministres. Le projet de loi C-2 propose d’éliminer l’embauche préférentielle du personnel de cabinet des ministres, mesure qui aurait dû être prise il y a longtemps. Le Canada a été le seul régime à procurer un tel avantage au personnel politique pour entrer dans la fonction publique professionnelle, ce qui contredit de toute évidence les principes de la dotation indépendante au sein de la fonction publique. Cependant, je ne crois pas qu’il soit du tout de l’intérêt public de permettre au personnel politique d’avoir accès aux concours accessibles uniquement aux fonctionnaires, et donc inaccessibles à tous les autres Canadiens. Bref, le personnel politique aura encore un accès privilégié injustifié à la fonction publique, comme on le constate dans le projet de loi C-2.

Lorsqu’il a comparu devant votre comité, le président du Conseil du Trésor a déclaré, inconsciemment peut-être, que le personnel politique sera désormais « traité de la même façon que les fonctionnaires ». Le problème est qu’ils sont toujours, d’une certaine façon, traités de la même façon que les fonctionnaires, et cela constitue toujours une porte arrière, même s’il y a un concours. Ces personnes qui savent à quel point il est difficile de gérer un processus concurrentiel indépendant pour des postes savent qu’il y a encore un avantage au système, et un avantage perçu au système.

Finalement, sur la question de la dotation et de la gestion des conseils d’administration des sociétés d’État et des PDG, nous avons ici aussi une situation où le Parlement a donné le pouvoir à des personnes autres que les ministres pour la conduite des affaires publiques. La tradition a toujours voulu que l’on suppose que les ministres ne sont pas responsables ou comptables des questions qui relèvent des attributions et des pouvoirs prévus par la loi qui sont conférés aux sociétés d’État. Cependant, le plus récent effort du Conseil du Trésor, mené en 2005 sous la direction du gouvernement précédent, en vue de formuler une nouvelle doctrine officielle sur la reddition de comptes des sociétés d’État a, d’après moi, brouillé encore plus toute la situation.

Treasury Board now suggests that the boards of directors are accountable exclusively to ministers and that a strict hierarchy now prevails where boards are accountable to ministers and ministers are accountable to Parliament — again, even for matters for which Crown corporations are responsible. Therefore we are back to this odd situation that Professor Franks referred to, where Parliament gives authority to one body and then we somehow assume that ministers are responsible when that body exercises its authority. This situation was all part of an effort by the Treasury Board to tighten things up at the time.

Questions of good corporate public governance arose in response to the sponsorship scandal. In that regard, the recommendations from the Gomery commission would enhance public accountability and good public governance. The recommendations are slightly different than the ones in the federal accountability act and I think the approach here is, to some extent, an important one.

Justice Gomery recommended that the board of directors of Crown corporations replace themselves when vacancies arise. Bill C-2 proposes a public appointment commission, as I understand it by reading the bill, to monitor the process of ministerial appointments. These positions are still appointments made by ministers, and most especially by the Prime Minister.

This change is not necessarily an improvement in the situation. The approach in Bill C-2 is still one in which partisans — that is, ministers — make the selection, even if from a list. If you look at the issues that have arisen around Crown corporations, the governance and management of Crown corporations in Canada as elsewhere, there is not much evidence from Canada that competence is the major problem. In the sponsorship scandal, for example, where Crown corporations were involved, the problem was not competence but cronyism of the partisan variety.

If one looks at the British system that has been put in place with a public appointment commission, the criticism there again is not around the issue of competence but rather that cronyism has not been eliminated. As you can imagine, people who were appointed by the Labour government are referred to as “Tony’s cronies.” The commissioners themselves have criticized the role of ministers in the appointment process.

I think the Gomery recommendation is the better one and it needs to be developed as the preferable view. A commission could be used effectively — perhaps the Public Service Commission of Canada should be used here — to monitor the process if the boards of Crown corporations themselves fill those positions. In this regard, as well as in regard to the appointment of deputy ministers — a point I should have made earlier — a safeguard is always necessary, and the Prime Minister and cabinet should have

Le Conseil du Trésor suggère maintenant que les conseils d’administration rendent compte uniquement aux ministres et qu’une hiérarchie rigoureuse désormais prévaut selon laquelle les conseils d’administration rendent compte aux ministres et les ministres rendent compte au Parlement — encore une fois, même pour les questions qui relèvent de la compétence des sociétés d’État. Par conséquent, nous revenons à la situation bizarre à laquelle a fait allusion le professeur Franks, où le Parlement donne des pouvoirs à un organe et nous supposons en quelque sorte alors que les ministres sont responsables lorsque cet organe exerce ses pouvoirs. Cette situation faisait partie d’un effort déployé par le Conseil du Trésor pour resserrer les choses.

Des questions sur la bonne gouvernance publique consciente de ses responsabilités civiles ont été soulevées en réaction au scandale des commandites. À cet égard, les recommandations de la commission Gomery rehausseraient la bonne gouvernance publique et la reddition des comptes publics. Les recommandations sont légèrement différentes de celles contenues dans la loi fédérale sur la responsabilité et je pense que l’approche ici est, dans une certaine mesure, importante.

Le juge Gomery a recommandé que les conseils d’administration des sociétés d’État remplacent eux-mêmes les administrateurs lorsque des postes se libèrent. Le projet de loi C-2 propose la mise sur pied d’une commission des nominations publiques, si je me fie à la lecture du projet de loi, pour surveiller le processus des nominations faites par les ministres. Les titulaires de ces postes sont toujours nommés par des ministres, et la plupart surtout par le premier ministre.

Ce changement n’améliore pas nécessairement la situation. L’approche adoptée par le projet de loi C-2 prévoit toujours que des personnes partisanses — c’est-à-dire les ministres — font la sélection, même si c’est à partir d’une liste. Si vous examinez les questions qui ont été soulevées au sujet des sociétés d’État, de la gouvernance et de l’administration des sociétés d’État, au Canada comme ailleurs, il n’y a pas grand-chose qui nous indique qu’au Canada la compétence est le principal problème. Par exemple, dans le scandale des commandites, lorsque des sociétés d’État étaient en cause, le problème n’était pas la compétence, mais plutôt le copinage partisan.

Si l’on jette un coup d’œil au système britannique qui a été mis en place avec une Commission des nominations publiques, la critique là aussi n’a pas trait à la compétence mais plutôt au copinage qui n’a pas été éliminé. Comme vous pouvez facilement l’imaginer, les personnes qui sont nommées par le gouvernement travailliste portent l’étiquette de « copains de Tony ». Les commissaires eux-mêmes ont critiqué le rôle des ministres dans le processus de nomination.

Je pense que la recommandation du juge Gomery est la meilleure et qu’il faut la développer comme étant la démarche souhaitable. On pourrait avoir recours efficacement à une commission — peut-être la Commission de la fonction publique du Canada devrait jouer ce rôle — pour surveiller le processus si les conseils d’administration des sociétés d’État comblent eux-mêmes ces postes. À cet égard, de même que pour ce qui est de la nomination des sous-ministres — un point que j’aurais

a veto over such appointments when they are made independently, but the Prime Minister and cabinet should not have appointment power itself.

It follows that if one thinks in terms of a better process of governance for appointments of Crown corporations, clearly Crown corporations should appoint their own chief executive officers, as is good corporate practice in the private sector.

Accountability in the Canadian context will improve to the extent that we recognize that in our system we have distributed authority to ministers — that is the cornerstone — but we have obviously distributed statutory authority to deputy ministers and to Crown corporations.

The critical question is whether ministers have sufficient authority to direct and manage the affairs of state. In regard to the public service and to Crown corporations, at the end of the day they still have sufficient directive powers to make certain that they can be held responsible as a government.

That point is not simply to state the obvious; in my view, there are some cases where that is not the case. While the point does not relate primarily to the concerns of this committee, the Auditor General and I have concluded on more than one occasion that the several independent foundations, such as the Canada Foundation for Innovation, which have been established by the previous Liberal government, do not fully meet the test of ministerial responsibility in this regard. Distributive government can go too far.

In the case of independently appointed deputy ministers or Crown corporations, that government is not too far. However, one needs the appropriate governance structure; and I think that there is a need for greater independence in the context of our system for the public service, for both good public governance and good public management.

I suggest that democratic governance will be strengthened, not weakened, by these measures. Democratic governance has always been strengthened by effective checks and balances in the system. The appeal simply to having ministers always in control is a populist appeal that may sell well in certain Latin American dictatorships but does not sell well in terms of democratic governments. The distribution of authority is an important element of democratic governance, and the capacity of Parliament — the House of Commons and the Senate — to be able to control government is critical. The federal accountability act makes an important contribution in that regard.

dû faire valoir plus tôt —, il faut toujours un mécanisme de protection, et le premier ministre de même que le Cabinet devraient avoir un droit de veto sur les nominations lorsqu'elles sont faites de façon indépendante, mais le premier ministre et le Cabinet ne devraient pas avoir de pouvoir de nomination.

Il s'ensuit que si l'on songe à un meilleur processus de gouvernance pour les nominations au sein des sociétés d'État, il est évident que les sociétés d'État devraient nommer leurs propres présidents-directeurs généraux, comme cela se fait dans le secteur privé et qui constitue une pratique judicieuse.

Dans le contexte canadien, la reddition de comptes s'améliorera dans la mesure où nous aurons reconnu que dans notre système nous avons conféré des pouvoirs aux ministres — c'est la pierre angulaire —, mais nous avons de toute évidence conféré des pouvoirs prévus par la loi aux sous-ministres et aux sociétés d'État.

La question critique est de savoir si les ministres ont suffisamment de pouvoirs pour diriger et gérer les affaires de l'État. Pour ce qui est de la fonction publique et des sociétés d'État, en bout de compte elles ont suffisamment de pouvoirs d'émettre des instructions pour s'assurer qu'elles peuvent être tenues responsables au même titre qu'un gouvernement.

Ce point peut sembler évident, mais à mon avis il y a des situations où ce n'est pas le cas. Bien que cela n'ait pas principalement trait aux préoccupations de votre comité, la vérificatrice générale et moi-même en sommes venus à la conclusion, à plusieurs reprises, que plusieurs fondations indépendantes, comme la Fondation canadienne pour l'innovation, qui ont été mises sur pied par le gouvernement libéral précédent, ne satisfont pas pleinement au critère de la responsabilité ministérielle à cet égard. Un gouvernement distributif peut aller trop loin.

Dans le cas des sociétés d'État ou des sous-ministres nommés de façon indépendante, le gouvernement actuel ne va pas trop loin. Cependant, il faut avoir la structure de gouvernance qui convient; et je pense qu'il faut une plus grande indépendance dans le contexte de notre système pour la fonction publique, à la fois pour ce qui est de la bonne gouvernance publique et de la bonne gestion publique.

À mon avis la gouvernance démocratique sera renforcée, non pas affaiblie, par ces mesures. La gouvernance démocratique a toujours été renforcée par des freins et contrepoids efficaces dans le système. Le simple attrait d'avoir des ministres qui sont toujours en contrôle est un attrait populiste qui se vend peut-être bien dans certaines dictatures d'Amérique latine, mais pas lorsqu'il s'agit d'un gouvernement démocratique. La répartition des pouvoirs est un élément important de la gouvernance démocratique, et la capacité du Parlement — la Chambre des communes et le Sénat — de pouvoir contrôler le gouvernement est essentielle. La Loi fédérale sur la responsabilité contribue beaucoup à ce point.

I conclude by pointing out, as Professor Franks has done, that a more effective use of the Senate, particularly with respect to public service accountability, is something that would be advantageous for our Parliament, given the strengths the Senate can bring to this issue.

The Chairman: Thank you both for two very excellent overviews. We are delighted and honoured to have such distinguished scholars with us. I have one question before turning to Senator Day.

Professor Franks has said that deputy ministers move frequently from department to department, and he gave the statistics that are now on the record. Since deputy ministers change, what is your view on whether accounting officers in this new Bill C-2 who were formerly in another department can be called before a parliamentary committee to account for what went on in that former department? This question has troubled me for some time and I would love to have the benefit of both your views on it.

Mr. Franks: That question has troubled me, too. The problem is that once a deputy minister, or minister for that matter, moves from an office, the deputy minister or minister no longer has responsibility for the office. They are answering as individuals in terms of someone who held the responsibility, but they do not have the power to act or to give instructions. That situation leaves the committee or whoever is holding them accountable in the position of saying, you made a real booboo five years ago and you were naughty, but we can do nothing to make you change it because someone else is in power, so all we can do is punish you or blame you for it.

The whole system of accountability works when it links blame and responsibility. That is why I have had so much concern about this short tenure of deputy ministers and others. It means that most of the time, when an issue comes before the Public Accounts Committee, by the time it is uncovered by the Auditor General, reported on and made public, the deputy minister who is now in power can say that there was a problem and it is fixed. If the previous deputy minister comes before the committee, he or she is simply an individual who can say yes, this has happened. It has been recommended — and the Public Accounts Committee itself recommended — that the responsibility and accountability stay with a person after leaving office.

The Chairman: For an indeterminate time, three years?

Mr. Franks: That is what the committee suggested. I can see why they said it. I much prefer my solution or the Gomery solution or Peter Aucoin's solution, which is that the deputy minister should stay there longer. The Gomery recommendation was a five-year appointment. I think that would solve about 90 per cent of the problem.

Je conclus en précisant, comme l'a fait le professeur Franks, qu'une utilisation plus efficace du Sénat, en particulier pour ce qui est de la reddition de comptes de la fonction publique, est un aspect qui serait avantageux pour notre Parlement étant donné les points forts que le Sénat peut contribuer à cette question.

Le président : Merci à tous les deux de ces excellents survols. Nous sommes heureux et honorés d'avoir parmi nous des universitaires aussi distingués. Avant de céder la parole au sénateur Day, j'ai une question à vous poser.

Le professeur Franks a dit que les sous-ministres passent souvent d'un ministère à l'autre et il a donné des statistiques qui sont maintenant au compte rendu. Étant donné que les sous-ministres changent de poste, que pensez-vous de la notion prévue dans le nouveau projet de loi C-2 voulant que les administrateurs des comptes qui étaient auparavant dans un autre ministère puissent être convoqués devant un comité parlementaire pour rendre compte de ce qui s'est passé dans leur ancien ministère? Cette question me chicotte depuis un certain temps et j'aimerais savoir ce que vous en pensez tous les deux.

M. Franks : Cette question me chicotte également. Le problème est qu'une fois qu'un sous-ministre, ou un ministre, quitte ses fonctions, le sous-ministre ou le ministre n'a plus de responsabilités à l'égard de ces fonctions. Il répond à titre personnel en tant que personne qui a détenu la responsabilité, mais il n'a plus le pouvoir d'agir ou de donner des instructions. Le comité ou peu importe qui le tient comptable n'a d'autre choix que de dire, vous avez fait tout un fouillis il y a cinq ans et vous avez mal agi, mais il n'y a rien que nous puissions faire étant donné que quelqu'un d'autre assume les fonctions de sorte que tout ce que nous pouvons faire c'est de vous punir ou de vous en blâmer.

Le système de la reddition de comptes fonctionne lorsqu'il établit un lien entre le blâme et la responsabilité. Voilà pourquoi toute la question de la brève durée d'exercice des fonctions des sous-ministres et d'autres m'a tant préoccupé. Cela veut dire que la plupart du temps, même lorsqu'un problème est soumis au Comité des comptes publics, le temps qu'il faut au vérificateur général pour le découvrir, le signaler et le rendre public, le sous-ministre qui est maintenant en poste peut dire qu'il y a eu un problème et qu'il est réglé. Si le sous-ministre précédent comparait devant le comité, il s'agit alors d'une personne qui peut dire qu'effectivement cela s'est produit. On a recommandé — et le comité des comptes publics l'a lui-même recommandé — que la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes restent attachées à une personne lorsque cette dernière quitte ses fonctions.

Le président : Pour une période indéterminée, trois ans?

M. Franks : C'est ce qu'a suggéré le comité. Je peux comprendre pourquoi il a dit cela. Je préfère de beaucoup ma solution ou celle du juge Gomery ou la solution de Peter Aucoin, à savoir que le sous-ministre devrait rester en poste plus longtemps. La recommandation du juge Gomery fait état d'une nomination pour cinq ans. Je pense que cela permettrait de résoudre le problème à 90 p. 100.

Mr. Aucoin: Part of the difficulty is that less attention than should be given to the management of departments is one of the main reasons for the significant shuffling of deputy ministers around too frequently. I have long been of the opinion that ministers and accounting officers should always be required not only to appear before committees to give an account.

The Chairman: To give an account or to be answerable?

Mr. Aucoin: No, to give their respective full accounts, even if they no longer are the minister or the deputy minister of a department; even if they are no longer in the government. As long as they are alive and able to come before a committee, they should give an account because the issue at hand is always an issue of what happened back at a certain point in time.

In fact, this could occur if this was a deputy for 10 years and a day after this issue arises before a parliamentary committee. We saw that clearly in the context of the Public Accounts Committee's examination on the sponsorship scandal as well as the Gomery examination of it. The key thing that one wants to do in many of these instances is to name someone — and, to put it in the boldest terms — to blame someone and to shame someone. It clearly is the case that the person, if no longer in the position, cannot take corrective action. In terms of giving an account, to give an account means to justify or defend, as well as to explain or to answer questions, about what happened. It is then for the committee to make the judgment or assessment of that account. Is it a satisfactory account or not? It is not a court of law in that sense, where you find someone guilty or not, but you do pass judgment. Clearly, the Public Accounts Committee passed judgment; the Gomery commission passed judgment. One must be able to link that to the corrective action that needs to be taken. If the issue still exists, that is a problem. It is important that we lay to rest this notion that people cannot be held to account once they have left the office. They could be dead and can be held fully to account.

Senator Cools: Cromwell was dug up and hanged again.

Mr. Franks: I do not disagree with giving an account. Even in Britain, where people stay in position for five years, the committee can always invite a previous accounting officer or someone else to give an account.

On the other hand, I think that the ultimate sort of responsibility and accountability we must look for is a sense of responsibility within the people who have the responsibility. As an instrument for encouraging that sense of responsibility, there is nothing like living around long enough to live with the consequences of your action or inaction. I think our system

M. Aucoin : Une partie de la difficulté réside dans le fait que l'une des principales raisons pour lesquelles on réaffecte de façon importante et trop souvent les sous-ministres est que l'on devrait accorder moins d'attention à la gestion des ministères. Je pense depuis longtemps que les ministres et les administrateurs des comptes devraient toujours être tenus de comparaître devant des comités pour rendre des comptes.

Le président : Pour rendre des comptes ou pour être comptables?

M. Aucoin : Non, pour rendre des comptes détaillés, même s'ils ne sont plus le ministre ou le sous-ministre d'un ministère; même s'ils ne sont plus au sein du gouvernement. Tant qu'ils sont en vie et en mesure de comparaître devant un comité, ils devraient donner un compte rendu parce que le problème dont il est question est toujours un problème de savoir ce qui s'est produit il y a un certain temps.

En fait, c'est ce qui pourrait se passer s'il s'agissait d'un sous-ministre qui a exercé ses fonctions pendant 10 ans et le lendemain que le problème est soumis à un comité parlementaire. C'est ce que nous avons clairement vu dans le contexte de l'examen effectué par le comité des comptes publics dans le cadre du scandale des commandites ainsi que dans l'examen fait par le juge Gomery de ce scandale. Ce qu'il est important de faire dans un grand nombre de ces cas, c'est de désigner une personne — et, pour le dire carrément —, de la blâmer et de l'humilier. Il est évident que si la personne en question n'occupe plus les fonctions, elle ne peut pas prendre de mesures correctives. Pour ce qui est de la reddition de comptes, rendre des comptes veut dire justifier ou défendre, de même qu'expliquer ou répondre à des questions au sujet de ce qui s'est passé. Il appartient alors au comité de porter un jugement ou d'évaluer la reddition de comptes. Ces comptes sont-ils satisfaisants ou non? Ce n'est pas une cour de justice dans ce sens où vous trouvez quelqu'un coupable, mais vous passez un jugement. De toute évidence, le comité des comptes publics a passé un jugement; la Commission Gomery a passé un jugement. On doit pouvoir établir un lien entre cela et les mesures correctives qu'il faut prendre. Si la question ne se règle toujours pas, c'est un problème. Il est important que nous oublions une fois pour toutes la notion qui veut que les gens ne peuvent pas être tenus comptables une fois qu'ils ont quitté leurs fonctions. Ils pourraient être morts et pouvoir être tenus totalement comptables.

Le sénateur Cools : On a exhumé Cromwell et on l'a pendu à nouveau.

M. Franks : Je ne suis pas contre le fait de rendre des comptes. Même en Grande-Bretagne, où les gens occupent leur poste pendant cinq ans, le comité peut toujours inviter un administrateur des comptes précédent ou quelqu'un d'autre à rendre des comptes.

Par contre, je pense que le type ultime de responsabilité et de reddition de comptes que nous devons chercher à avoir est un sens de responsabilité chez les personnes qui assument la responsabilité. Pour encourager ce sens de responsabilité, il n'y a rien de mieux que de rester suffisamment longtemps en poste pour vivre avec les conséquences de vos actions ou de votre

fails to do that. Worse, I sometimes am concerned that the system deliberately operates to avoid that. I can give you an example of something that the Public Accounts Committee is now looking at, or was in June, namely, how was the decision made to exclude a legitimate expenditure from the Supplementary Estimates and the public accounts. The testimony before the committee suggested that it was done to save the government embarrassment in a pre-election period. Yet, the deputy minister who made that decision and accepted the responsibility was removed from office a few months before this came out in the report and was promoted to a senior position in the Privy Council Office. That sends the wrong message to deputy ministers and others on putting a priority of accountability to Parliament and rule of law ahead of keeping your minister and your government out of trouble. There is a less polite way of saying it, but I will not use it.

I think there is a very real problem in there that we have to work on.

The Chairman: I appreciate both your points on that subject. I now would like to turn to Senator Day, who, in addition to being the opposite critic on this bill, is also the chairman of the Standing Senate Committee on National Finance. He is someone very well-versed in the issues you have been discussing.

Senator Day: I take your compliment, but you are my former chair of the National Finance Committee in the Senate. First, with respect to national finance, I think you understand, Professor Franks, that public accounts committees tend to look at things after they have happened and we in the Senate try to look at things before they have happened and ask why rather than why are you doing this, where is this going. We tend to put a lot more emphasis and energy into national finance than we do on the public accounts. Your suggestion was a combined public accounts committee. I wanted to point out to you the way our thinking is right now in that regard.

Following up on our chairman's question about this sense of responsibility within the public service and the senior public servants, would that be achieved if we followed your recommendation that appointments be made by someone or some group other than the Prime Minister and the Prime Minister's Office?

Mr. Aucoin: I do not place great emphasis on the system operating by people voluntarily coming forward and admitting responsibility, except in the sense of admitting that they have the authority. Often, the failure in our system is one of effectively holding people to account. We saw — and I continue to refer to it — in the sponsorship scandal hoards of people who refused to accept responsibility and who pointed the blame at others. A task of parliamentary committees is to listen to what people say and then hold them to account, whether or not they accept responsibility. That is the dynamic of the checks and balances

inaction. Je pense que notre système n'y parvient pas. Pire, je m'inquiète parfois que le système agisse de façon délibérée pour éviter précisément cela. Je peux vous donner un exemple de quelque chose que le comité des comptes publics examine en ce moment, ou examinait en juin, à savoir comment on a pris la décision d'exclure une dépense légitime du Budget supplémentaire des dépenses et des comptes publics. Les témoignages que le comité a entendus laissent entendre que c'était pour éviter au gouvernement d'être embarrassé en période préélectorale. Pourtant, le sous-ministre qui a pris cette décision et qui en a accepté la responsabilité a été démis de ses fonctions quelques mois avant que cette situation devienne publique et a été promu à un poste supérieur au Bureau du Conseil privé. On envoie le mauvais message aux sous-ministres et à d'autres qui devrait être de faire passer la reddition de comptes au Parlement et la primauté du droit avant le devoir d'éviter de mettre le ministre ou le gouvernement dans le pétrin. Il y a une façon moins polie de le dire, mais je vous en fais grâce.

Je pense qu'il y a véritablement un problème auquel nous devons nous attaquer.

Le président : Je vous remercie tous les deux de vos réflexions à ce sujet. J'aimerais maintenant céder la parole au sénateur Day qui, en plus d'être le porte-parole de l'opposition concernant ce projet de loi, est également le président du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Il est très au fait des questions que vous avez abordées.

Le sénateur Day : J'accepte votre compliment, mais vous êtes mon ancien président du comité des finances nationales au Sénat. Premièrement, pour ce qui est des finances nationales, je pense que vous comprenez, monsieur Franks, que les comités des comptes publics ont tendance à s'intéresser aux choses une fois qu'elles sont survenues et nous, au Sénat, nous essayons de le faire avant qu'elles ne surviennent et nous posons des questions au lieu de demander pourquoi vous faites ceci, à quoi cela mène. Nous avons tendance à attacher beaucoup plus d'importance et à déployer beaucoup plus d'efforts lorsqu'il s'agit des finances nationales que des comptes publics. Votre suggestion, c'était un comité des comptes publics combiné. Je tenais à vous faire savoir quelle était notre façon de penser en ce moment à cet égard.

Suite à la question de notre président au sujet de ce sens de responsabilité au sein de la fonction publique et chez les hauts fonctionnaires, est-ce que nous y parviendrions si nous suivions votre recommandation, à savoir que les nominations soient faites par une personne ou un groupe autre que le premier ministre et le Cabinet du premier ministre?

M. Aucoin : Je n'attache pas beaucoup d'importance au système qui compte sur les gens pour qu'ils reconnaissent volontairement leur responsabilité, sauf dans le sens de reconnaître qu'ils ont le pouvoir. Souvent, le problème dans notre système est de tenir effectivement les gens comptables. Nous avons vu — et je continue d'y faire référence — dans le scandale des commandites des quantités de gens qui ont refusé d'accepter la responsabilité et qui ont mis le blâme sur d'autres. Une des tâches des comités parlementaires est d'écouter ce que disent les gens et de les obliger alors à rendre des comptes, qu'ils acceptent

that operate in the system. It is very convenient if people come in and say that they are responsible, but the system does not presuppose that people will fall on their swords, they might have to be pushed by holding them to account.

The sense of people having a good sense of responsibility, particularly on the public service side, is that they are willing to give a full account and, in particular, willing to do that internally, and they will not attempt to escape responsibility by assigning the responsibility to others. That is why, as Professor Franks has pointed out, it is so important to get aspects of who has authority and responsibility correct in our system. When Minister Gagliano, for example, put a good deal of the blame on to the deputy minister of his department, in my view the minister was absolutely right. The minister himself may have been responsible for other things, but ironically, he identified the structure correctly.

I do not think we want to operate a system of accountability in which people have to voluntarily come forward. That is why we have parliamentary committees to make this examination. That is why the public accounts committee is so important in looking back to see what happened and who was responsible. While it is important for committees to look forward, holding people to account, I am afraid, is always looking backwards. The accountability is for what you have done.

Senator Day: Your use of the terms “responsibility” and “accountability” probably cries out for some sort of definition because people use these terms in different ways. When you say “refusing to accept responsibility,” is that refusing to accept responsibility for the results of an action or inaction? There is a responsibility delegated to do a particular thing, to manage, to do this or that. One type of responsibility is to act, and the other responsibility is for the outcomes.

Mr. Aucoin: Unfortunately, in English at least, responsibility means both, and it is confused. Often when people say you are responsible, they are trying to say that you have the authority to act, and therefore you must give an account. You can say that you have an authority to act, and your authority to act is in respect to these responsibilities, which would be like a set of duties or functions, and you are accountable.

However, we use it in both ways. When we say you have the responsibility, particularly the way Professor Franks was using it, namely, that you are in the office, it means that if something comes up that you want to correct, you have the power to do so. You have not left the office. It also means that you are accountable in the sense that you are culpable. You are not showing up to say, “Someone messed up in my office, but that is not my fault”: just answerability.” “Accountability” means you are culpable. You had the authority, you were responsible and

ou non la responsabilité. C’est là la dynamique des freins et contrepoids qui agissent dans le système. C’est très pratique que des gens se présentent et disent qu’ils sont responsables, mais le système ne suppose pas à l’avance que les gens vont se sacrifier eux-mêmes, il faudrait peut-être les y pousser en les obligeant à rendre des comptes.

Quand on parle de gens dotés d’un bon sens de la responsabilité, notamment dans la fonction publique, on parle de gens disposés à fournir un compte rendu complet et à le faire notamment à l’interne, et de gens qui ne tenteront pas de se soustraire à la responsabilité en l’attribuant à d’autres. C’est pourquoi, comme l’a fait remarquer le professeur Franks, il est si important de savoir qui a le pouvoir et la responsabilité dans notre système. Lorsque le ministre Gagliano, par exemple, a attribué une bonne partie du blâme au sous-ministre de son ministère, à mon avis, il avait tout à fait raison. Il se peut que le ministre lui-même ait été responsable d’autres choses, mais paradoxalement, il a correctement défini la structure.

Je ne pense pas que nous voulions d’un régime de responsabilisation où les gens doivent volontairement dénoncer des actes. C’est pourquoi des comités parlementaires se chargent de cet examen. C’est pourquoi le comité des comptes publics est si important pour déterminer ce qui s’est passé et qui était responsable. Bien qu’il soit important pour les comités d’être proactifs, demander des comptes à des gens, j’en ai peur, consiste toujours à regarder en arrière. La reddition de comptes vaut pour ce que vous avez fait.

Le sénateur Day : Votre emploi des termes « responsabilité » et « reddition de comptes » exige probablement une forme quelconque de définition parce que les gens utilisent ces termes de différentes manières. Quand vous dites « refuser d’endosser la responsabilité », s’agit-il de refuser d’endosser la responsabilité des conséquences d’une action ou d’une inaction? Il existe une responsabilité déléguée pour faire une chose en particulier, pour gérer, pour faire ceci ou cela. Un genre de responsabilité consiste à agir, et l’autre responsabilité concerne les résultats.

M. Aucoin : Malheureusement, en anglais du moins, « responsabilité » signifie les deux, et cela porte à confusion. Souvent, quand les gens disent que vous êtes responsable, ils essaient de dire que vous avez le pouvoir d’agir et, donc, que vous devez rendre compte. Vous pouvez dire que vous avez le pouvoir d’agir, et votre pouvoir d’agir concerne ces attributions, qui seraient comme une série de devoirs ou fonctions, et vous devez en rendre compte.

Cependant, nous l’utilisons des deux façons. Quand nous disons que vous avez la responsabilité, notamment de la façon dont le professeur Franks l’utilisait, à savoir que vous occupez une charge, cela signifie que s’il se produit quelque chose que vous voulez corriger, vous avez le pouvoir de le faire. Vous êtes encore en poste. Cela signifie également que vous êtes responsable dans le sens que vous êtes coupable. Vous n’allez pas dire : « quelqu’un a mis la pagaille dans mon bureau, mais ce n’est pas ma faute » : ce n’est que répondre de ses actes. La « responsabilité » signifie que

something went wrong on your watch; you now have to account for it.

There may be extenuating circumstances, so you may not be hung for it because you provide an adequate account. On the other hand, if you cannot, and simply did not, do what you were supposed to do, or you did what you should not have done, then you are fully accountable in the sense of being culpable.

The notion of naming, blaming and shaming is not entirely an inaccurate way of describing responsibility because while we cannot hold people guilty as in a court of law, it is important to assign responsibility in that full sense. It is important to emphasize that I consider deputy ministers in this context to be held accountable by parliamentary committees. Deputy ministers cannot be directed by parliamentary committees, they cannot be dismissed by parliamentary committees but they can be named, blamed and shamed by parliamentary committees.

I remind you that parliamentary committees have exactly the same powers with respect to ministers. Prime ministers, not committees or parliaments, dismiss individual ministers. The assumption that somehow deputies are in a different relationship to you when they appear before you than are ministers is mistaken in that sense. You cannot fire deputies or ministers. You cannot direct a minister, and you cannot direct a deputy minister. The importance of making that point is to emphasize the obligation of parliamentary committees to extract the account: not just to listen. Responsibility is not self-reporting. It is not just coming in and saying, "I am responsible." Parliamentary committees are supposed to get the account from the person. That is the whole point of asking questions.

Senator Day: Let us move to an understanding of the term "accountability." As you use the term, it includes culpability. We talked earlier about the requirement to act, divulge and set up management systems and objectives. If someone is an accounting officer and has an obligation to account to a committee — I will try not to use that word, responsibility — is that accounting officer obligated to talk about what did not go well?

Mr. Aucoin: The accounting officer has an obligation to give an account of what happened. Given what I have said, it is important that the committee try to find out what happened. Clearly, someone giving an account before a parliamentary committee should not be lying or deceiving. Clearly, they will probably try to put the best light on the situation, given the amount of time they have to give the account. At the end of the day, "accountability" means that you answer questions, but in answering the questions, you are not just giving factual descriptions of what happened. You are justifying or defending what you have done.

vous êtes coupable. Vous aviez le pouvoir, vous étiez responsable et quelque chose a mal tourné sous votre supervision. Vous devez maintenant en rendre compte.

Il y a peut-être des circonstances atténuantes, si bien que vous n'allez pas être pendu pour cela parce que vous avez fourni un compte rendu approprié. Par ailleurs, si vous ne pouviez pas faire et n'avez tout simplement pas fait ce que vous étiez censé faire, ou si vous avez fait ce que vous n'auriez pas dû faire, alors vous êtes totalement responsable dans le sens que vous êtes coupable.

Il n'est pas tout à fait incorrect de décrire la responsabilité en disant qu'elle consiste à désigner les coupables, à les blâmer et à les humilier parce que bien que nous ne puissions condamner des gens comme le ferait une cour de justice, il est important d'attribuer la responsabilité dans toute la force du mot. Il importe de souligner que j'estime que les sous-ministres, dans ce contexte, doivent être tenus de rendre compte par les comités parlementaires. Les sous-ministres ne peuvent pas recevoir d'ordre des comités parlementaires qui ne peuvent pas non plus les destituer, mais leurs actes peuvent être dénoncés par des comités parlementaires.

Je vous rappelle que les comités parlementaires ont exactement les mêmes pouvoirs envers les ministres. Ce sont les premiers ministres, et non pas des comités ou des parlements, qui destituent les ministres. Il est erroné, en ce sens, de supposer que les sous-ministres, quand ils comparaissent, entretiennent envers vous une relation différente de celle des ministres. Vous ne pouvez destituer des sous-ministres ou des ministres. Vous ne pouvez donner d'ordres à un ministre, et vous ne pouvez donner d'ordres à un sous-ministre. Si j'insiste sur ce point, c'est pour souligner l'obligation des comités parlementaires d'obtenir le compte rendu : pas seulement d'écouter. La responsabilité ce n'est pas faire rapport soi-même. Ce n'est pas venir dire : « Je suis responsable ». Les comités parlementaires sont censés obtenir le compte rendu de la part de la personne. C'est pour cela qu'ils posent des questions.

Le sénateur Day : Passons au sens du terme « responsabilité ». De la façon dont vous utilisez ce terme, il comprend la culpabilité. Nous avons parlé plus tôt de la nécessité d'agir, de divulguer et de se donner des objectifs et des systèmes de gestion. Si quelqu'un est un administrateur des comptes et a l'obligation de rendre compte devant un comité — je vais essayer de ne pas utiliser ce mot, responsabilité — cet administrateur des comptes est-il obligé de parler de ce qui a mal tourné?

M. Aucoin : L'administrateur des comptes a l'obligation de rendre compte de ce qui s'est passé. Étant donné ce que j'ai dit, il importe que le comité essaie de découvrir ce qui s'est passé. Il est clair que quelqu'un qui rend compte devant un comité parlementaire ne devrait pas mentir ou tromper. Il est clair que ces personnes essaieront probablement de présenter la situation sous son meilleur jour, étant donné le temps dont ils disposent pour faire le compte rendu. Au bout du compte, la « reddition de comptes » signifie que vous répondez aux questions, mais qu'en y répondant, vous ne donnez pas seulement des descriptions factuelles de ce qui s'est passé. Vous justifiez ou défendez ce que vous avez fait.

The emphasis that some people place on answerability is misleading. Giving an account means you have the authority and responsibility, and you have to defend what you have done. That is giving the account.

If you appear on behalf of a minister as a public servant, as most public servants would before a committee such as this one, then you only answer if questions are asked because it is not your authority. You do not have to give an account in the sense of defending or justifying because the minister made the decision, or perhaps your deputy, but not you.

When a minister answers for what went on in a department, when the minister did not know and should not be expected to know, it is simply to give you an answer to a question you may have asked about an issue. However, as soon as that question is asked and the minister has answered, from then on the minister is fully accountable because now the minister can act because the minister is informed.

The same thing applies to ministers responding to questions from Crown corporations. If the question is about a matter over which the Crown corporation is responsible, the minister answers only as a conduit to get the information into Parliament.

If the question is a matter over which a minister might be able to issue a policy directive, and perhaps should issue a policy directive, the minister becomes accountable in that sense because the management and governance of Crown corporations are partly with the corporation and partly with ministers and the full government. Answerability can be used in that context, but in the Canadian context it often muddies the waters.

Senator Day: Is there an obligation, and what is it? If there is one, what is the greater and higher level of obligation of an accounting officer over a minister who merely answers questions being asked?

Mr. Franks: He is going to pass the ball to me for this one.

Senator Day: That is fine.

Mr. Franks: The minister's primary responsibility is broad in terms of the party and, ultimately, having to defend the record in an election. The responsibilities of an accounting officer under the act are limited in a management sphere.

I have said many times, and Mr. Aucoin said the same thing in other forums, that we have a skeleton here, and we have to produce a living, breathing body with blood flowing through it. One thing that needs to be clarified is the extent of the management responsibilities of deputy ministers. Mr. Aucoin used this word first in a publication, the Gomery commission also used it and I certainly have: what is needed is a protocol or a document that clarifies and establishes the limits of the management responsibilities of deputy ministers, and then clarifies where the minister's responsibility takes over. I do not think this responsibility can be graven in stone at this point in time, and I am sure whatever document that is created will be

L'accent que certaines personnes mettent sur l'obligation de rendre compte est trompeur. Rendre compte signifie que vous avez le pouvoir et la responsabilité, et que vous devez défendre ce que vous avez fait. C'est cela rendre compte.

Si vous comparez au nom d'un ministre en votre qualité de fonctionnaire, comme le font la plupart des fonctionnaires qui comparaissent devant un comité comme celui-ci, alors vous ne faites que répondre aux questions posées, parce qu'il ne s'agit pas de votre pouvoir. Vous n'avez pas à rendre compte dans le sens de défendre ou de justifier parce que le ministre a pris la décision, ou peut-être votre sous-ministre, mais pas vous.

Quand un ministre répond de ce qui s'est passé dans un ministère, quand le ministre ne savait pas et qu'on ne devrait pas s'attendre qu'il sache, c'est simplement pour vous donner une réponse à une question que vous avez peut-être posée sur un sujet. Cependant, dès que la question est posée et que le ministre a répondu, à partir de là, le ministre est pleinement comptable parce qu'il peut maintenant agir parce qu'il sait.

La même chose s'applique dans le cas des ministres qui répondent à des questions de la part des sociétés d'État. Si la question porte sur un sujet dont est responsable la société d'État, le ministre ne répond qu'à titre de relais pour fournir l'information au Parlement.

Si la question porte sur un sujet pour lequel un ministre pourrait émettre une directive publique, et peut-être devrait le faire, le ministre devient comptable en ce sens parce que la gestion et la gouvernance des sociétés d'État incombent en partie à la société et en partie aux ministres et au gouvernement dans son ensemble. L'obligation de rendre des comptes peut être utilisée dans ce contexte, mais dans le contexte canadien, elle embrouille souvent les choses.

Le sénateur Day : Y a-t-il une obligation, et quelle est-elle? S'il y en a une, quel est le niveau d'obligation le plus grand et le plus élevé pour un administrateur des comptes par rapport à un ministre qui ne fait que répondre aux questions posées?

M. Franks : Il va me demander de répondre à cette question.

Le sénateur Day : Pas de problème.

M. Franks : La responsabilité première du ministre est vaste par rapport au parti parce qu'au bout du compte il doit défendre le dossier en période électorale. Les attributions d'un administrateur des comptes en vertu de la loi sont limitées à la gestion.

J'ai dit à de nombreuses reprises, et M. Aucoin a dit la même chose dans d'autres tribunes, que nous avons ici un squelette auquel nous devons donner corps. Une chose doit être clarifiée, et c'est l'étendue des attributions des sous-ministres en matière de gestion. M. Aucoin a utilisé ce mot pour la première fois dans une publication, la Commission Gomery l'a également utilisé et je l'ai certainement fait moi-même : ce dont on a besoin, c'est d'un protocole ou d'un document qui précise et fixe les limites des attributions des sous-ministres en matière de gestion, et qui précise là où la responsabilité du ministre prend préséance. Je ne pense pas que cette responsabilité puisse être gravée dans la pierre à ce moment-ci, et je suis sûr que quel que soit le document créé,

changed, but something like that is needed. In my view, the document has to be agreed to both by the Public Accounts Committee and the Treasury Board.

That document also strengthens the Treasury Board's hand because the Treasury Board is the weak partner in this. Its role in ensuring that departments conform to its own regulations is not impressive. The document gives the Treasury Board some authority over departments to say, "Parliament will hold the accounting officers accountable for this, so you had better be up to scratch. If you have any problems, come and talk to us."

Also, when a deputy minister disagrees with an instruction by the minister or by a central agency or whoever, the act clarifies that situation to some extent. I do not have the wording right, but the act says something to the effect that when a deputy minister has some concern about an instruction, the deputy minister can ask for clarification from the Secretary of the Treasury Board: for a directive, policy or rule of the board. If the minister is not satisfied with the answer, he or she can appeal to the Treasury Board. That goes very far, but residual areas remain in which a minister might want to do something that a deputy minister feels is improper. It seems to me that something must be put in there to have a further role of appeal to the cabinet, either through the minister or the Treasury Board, so that it is clear that the responsibility belongs to a minister rather than to a public servant.

I will give you an example. There are two areas. I already mentioned the example of the need for a supplementary estimate where it seems to me there was no doubt that a supplementary estimate was needed and the decision was made not to implement it.

Another area of interest to me was the fighter aircraft maintenance contract that went to Montreal rather than to Winnipeg. That was in 1985. The rumours that went around, some of which I suspect were correct, were that the technical committee strongly recommended that Winnipeg get the aircraft. The assistant deputy minister said that was where it was going, and somebody at the political level disagreed. The assistant deputy minister said that according to the Treasury Board rules, he must do this. The assistant deputy minister went elsewhere and they brought in a new person. The rumour I heard was that the second assistant deputy minister said the same thing, and they finally got a third assistant deputy minister to do it.

That is not the right way to do it. It is far better for the minister to be able to overrule, but a record must be kept of where the minister or ministers of the cabinet make the decision rather than the accounting officers. If we follow that procedure over the years we will get a case record of how to define the responsibilities of ministers and deputies and where the boundary is between them. It seems to me that clarification is needed. It will take a lot of time.

il sera modifié, mais nous avons besoin de quelque chose de ce genre. À mon avis, le document doit être approuvé tant par le comité des comptes publics que par le Conseil du Trésor.

Ce document accroît également le poids du Conseil du Trésor car ce dernier est dans ce cas-là le partenaire faible. Le rôle qu'il joue pour s'assurer que les ministères se conforment à ses propres règlements n'est pas impressionnant. Le document donne au Conseil du Trésor le pouvoir de dire aux ministères : « Étant donné que le Parlement tiendra les administrateurs des comptes responsables de cela, vous feriez mieux de bien vous acquitter de votre tâche. En cas de problème, venez nous parler ».

De même, quand le sous-ministre n'est pas d'accord avec une instruction que lui donne le ministre ou un organisme central ou Dieu sait qui, la loi clarifie cette situation dans une certaine mesure. Je n'ai pas le libellé exact, mais il est dit dans la loi que si un sous-ministre a des inquiétudes au sujet d'une instruction, il peut demander des précisions au Secrétariat du Conseil du Trésor : concernant une directive, une politique ou une règle du Conseil. Si le ministre n'est pas satisfait de la réponse, il peut interjeter appel auprès du Conseil du Trésor. Cela va très loin, mais il reste des domaines résiduels où un ministre pourrait vouloir faire quelque chose qu'un sous-ministre estime répréhensible. Il me semble qu'on doit ajouter ici quelque chose pour renforcer le rôle d'appel auprès du Cabinet, que ce soit par le biais du ministre ou du Conseil du Trésor, pour qu'il soit clair que la responsabilité incombe à un ministre plutôt qu'à un fonctionnaire.

Je vais vous donner un exemple. Il existe deux domaines. J'ai déjà donné comme exemple la nécessité d'un budget supplémentaire quand, à mon avis, il me semblait qu'il ne faisait aucun doute qu'il en fallait un, au lieu de quoi on a décidé du contraire.

Un autre domaine auquel je me suis intéressé, a été le contrat d'entretien des avions de chasse qui a été accordé à Montréal plutôt qu'à Winnipeg. C'était en 1985. D'après les rumeurs, dont certaines d'après moi étaient fondées, le comité technique avait fortement recommandé que Winnipeg obtienne le contrat. Le sous-ministre adjoint a déclaré que c'était là que le contrat allait être accordé, et quelqu'un au niveau politique n'était pas d'accord. Le sous-ministre adjoint a déclaré que conformément aux règles du Conseil du Trésor, il devait le faire. Le sous-ministre adjoint est parti ailleurs et a été remplacé. D'après la rumeur que j'ai entendue, le deuxième sous-ministre adjoint a dit la même chose, et il a été remplacé par un troisième sous-ministre adjoint qui a fait ce qu'on voulait.

Ce n'est pas la bonne façon de procéder. Il vaut beaucoup mieux que le ministre puisse renverser une décision, mais il faut garder un compte rendu du moment où le ministre ou les ministres du cabinet prennent la décision plutôt que les administrateurs des comptes. En procédant de cette façon, avec les années, nous disposerons d'un dossier montrant comment définir les attributions des ministres et des sous-ministres et les délimiter. Il me semble que cette précision est nécessaire. Cela prendra beaucoup de temps.

Mr. Aucoin: I just want to make two points in regard to the accounting officer regime and the way in which you raised the question.

As I read Bill C-2, the difference of opinion between a minister and a deputy minister is confined to those matters over which the Treasury Board has authority. I have not spoken to the drafters of the act, but to my mind that is very significant. That means that the matter must fall within the Treasury Board's authority.

When we are speaking of deputy minister authority, there are authorities beyond the authorities that are delegated by the Treasury Board. There are authorities of the Financial Administration Act and other acts that do not go through the Treasury Board; they go directly from Parliament to the deputy minister, so they are silent on this.

I would assume that on those matters, when the deputy says no to the minister, that that is the end of it. The minister cannot override because he or she does not have the authority to do so. Those matters are limited, as Professor Franks has pointed out, but they are terribly important. They would encompass most of the things that went on in the sponsorship scandal, for example.

There is one other area that is important to mention as a footnote.

Senator Day: Mr. Aucoin, can you stop at that point? I was going to point out the same thing. Would you recommend that we amend the act in that regard to make this conflict resolution process broader in scope?

Mr. Aucoin: No, senator, I would leave it precisely where it is. If one accepts the principle of the act, it is well done in the sense that Parliament has said that there are areas where deputies should be able to say no and there are areas where, if there is a disagreement with the minister, the Treasury Board should rule because it is a Treasury Board policy, or interpretation of it.

Senator Day: Just for the record, we are referring to proposed section 16.5 of the Financial Administration Act.

Senator Milne: It remains a cabinet confidence and it is never made public.

Mr. Aucoin: As it applies to the Treasury Board matter, yes. I have heard further discussion as to what that would mean. It seems to me that it buries it and makes it difficult for a deputy to appear as accounting officer and to give a full explanation. If one is giving a full explanation in defence, it means that one must say what happened. If one has been overruled and there is cabinet confidence, how does one deal with that situation?

The other thing I was going to address, in terms of a delegation, is the Public Service Commission. Obviously, a minister cannot override a deputy on the deputy's use of the powers that have been delegated by the Public Service Commission.

M. Aucoin : Je n'ai que deux choses à dire concernant le régime des administrateurs des comptes et la façon dont vous avez soulevé la question.

De la façon dont je lis le projet de loi C-2, la divergence d'opinions entre un ministre et un sous-ministre se limite aux questions qui relèvent de la compétence du Conseil du Trésor. Je n'ai pas parlé aux rédacteurs de la loi, mais à mon avis, c'est très important. Cela signifie que la question doit relever de la compétence du Conseil du Trésor.

S'agissant de la compétence du sous-ministre, il existe des pouvoirs au-delà des pouvoirs délégués par le Conseil du Trésor. Il y a les pouvoirs de la Loi sur la gestion des finances publiques et d'autres lois qui ne passent pas par le Conseil du Trésor; elles vont directement du Parlement au sous-ministre, si bien qu'elles sont muettes là-dessus.

Je dirais que pour ces questions, quand le sous-ministre dit non au ministre, cela s'arrête là. Le ministre ne peut renverser la décision parce qu'il n'a pas le pouvoir de le faire. Comme l'a fait remarquer le professeur Franks, ces questions sont limitées, mais elles sont terriblement importantes. Elles engloberaient la plupart des choses qui ont fait l'objet du scandale des commandites, par exemple.

Il y a un autre domaine qu'il importe de mentionner pour finir.

Le sénateur Day : Monsieur Aucoin, pourriez-vous en rester là? J'allais soulever la même chose. Recommanderiez-vous de modifier la loi à cet égard pour élargir la portée du mécanisme de règlement des différends?

M. Aucoin : Non, sénateur, je la laisserais telle quelle. Si l'on accepte le principe de la loi, elle est bien faite en ce sens que le Parlement a déclaré qu'il existe des domaines où les sous-ministres devraient pouvoir dire non et il existe des domaines où, en cas de désaccord avec le ministre, le Conseil du Trésor devrait prendre une décision parce qu'il s'agit d'une de ses politiques, ou de son interprétation.

Le sénateur Day : Aux fins du compte rendu, nous parlons du projet d'article 16.5 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Le sénateur Milne : Ce renseignement demeure confidentiel et n'est jamais rendu public.

M. Aucoin : S'il s'agit d'une question intéressant le Conseil du Trésor, oui. J'ai entendu d'autres points de vue quant à savoir ce que cela signifierait. Il me semble que, ce faisant, il devient difficile pour un sous-ministre de comparaître comme administrateur des comptes et de fournir une explication complète. Si quelqu'un donne une explication complète en guise de défense, cela signifie que quelqu'un doit dire ce qui s'est passé. Si la décision de quelqu'un a été renversée et que le fait doit rester confidentiel, que fait-on dans ce cas?

Concernant la délégation, j'allais parler notamment de la Commission de la fonction publique. De toute évidence, un ministre ne peut contester l'utilisation que fait un sous-ministre des pouvoirs qui lui ont été délégués par la Commission de la fonction publique.

There is one final point I would like to make in this regard. I think it is proper to say, in the British context, that when a minister overrules a permanent secretary as an accounting officer, that is appropriate. My understanding is that the executive in Britain operates mostly on the basis of the royal prerogative and that the minister ultimately has the authority. When the minister says jump, eventually the permanent secretary has to jump. In the Canadian context, when a minister says that to a deputy, if it is within the Financial Administration Act it is clearly under the deputy minister's authority, then the minister does not have the authority to overrule.

You could argue that is an authority that bypasses our system of ministerial responsibility, and I would say you are correct, but it is one of those instances where we have bypassed the principle of ministerial responsibility on the assumption that it serves a better public interest.

Ministerial responsibility does not encompass everything. That is why I am not entirely certain what the phrase "under ministerial responsibility" means in front of this. It is either an attempt to say, well, we really have not changed the official doctrine at all, which I do not think it can, given what then follows, or it is an attempt to say that the minister still has sufficient authority to govern and manage a department even if the deputy can, on occasion, say no.

The Chairman: Senator Cools had a supplementary on your earlier point.

Senator Cools: I had a supplementary question, but it has long passed and is probably long gone. I will just include it when I come back to my own time of questioning. It was relevant to the extent that you were talking about it, but you have probably lost your thought.

Senator Day: Thank you, Senator Cools. I will finish up on the point that you raised, Professor Aucoin.

In clause 259 of the Financial Administration Act, proposed section 16.4 (1) reads, "Within the framework of the appropriate minister's responsibilities..." "...and subject to the appropriate minister's management and direction of his or her department..." It then goes on to discuss the accounting officer's responsibilities subject to the overriding ministerial responsibility.

Mr. Mitchell and Mr. McCandless were very clear that ministerial responsibility, as we have known it, as inherited from the U.K., is not changed by this proposed legislation. They were clear that all of this procedure of questioning with respect to certain Treasury Board items is just down there in the misty flats below the ministerial responsibility, which is ultimate. The minister can be accountable and in fact is accountable to Parliament for something that the accounting officer is accountable to a committee. The same matter is at two levels of accountability.

J'aimerais dire une dernière chose à cet égard. Je crois qu'il est juste de dire que dans le contexte britannique quand un ministre annule la décision d'un secrétaire permanent comme administrateur des comptes, cela est approprié. Je crois comprendre qu'en Grande-Bretagne, l'exécutif fonctionne la plupart du temps sur la base de la prérogative royale et que le ministre détient le pouvoir au bout du compte. Quand le ministre donne un ordre au secrétaire permanent, ce dernier doit s'exécuter. Dans le contexte canadien, quand un ministre dit la même chose à un sous-ministre, si la question relève de la Loi sur la gestion des finances publiques, elle relève clairement du pouvoir du sous-ministre, ce qui fait que le ministre n'a pas le pouvoir de renverser la décision.

Vous pourriez arguer qu'il s'agit d'un pouvoir qui court-circuite notre système de responsabilité ministérielle, et je dirais que vous avez raison, mais il s'agit de l'un de ces cas où nous avons contourné le principe de la responsabilité ministérielle sous prétexte de mieux servir l'intérêt public.

La responsabilité ministérielle n'englobe pas tout. C'est pourquoi je ne suis pas tout à fait sûr de ce que l'expression « sous la responsabilité ministérielle » signifie dans ce cas-ci. C'est soit une tentative de dire que nous n'avons pas vraiment changé la doctrine officielle, ce qui à mon avis n'est pas possible, étant donné ce qui s'ensuit alors, ou c'est une tentative de dire que le ministre dispose d'un pouvoir suffisant pour administrer et gérer un ministère même si le sous-ministre peut, à l'occasion, dire non.

Le président : Le sénateur Cools avait une question supplémentaire à poser concernant le point précédent.

Le sénateur Cools : J'avais une question supplémentaire, mais il y a longtemps que nous avons laissé le sujet. Je la poserai quand viendra mon tour. Elle était pertinente dans la mesure où vous en parliez, mais vous avez probablement perdu le fil de votre pensée.

Le sénateur Day : Merci, sénateur Cools. Je vais finir en abordant le point que vous avez soulevé, professeur Aucoin.

À l'article 259 de la Loi sur la gestion des finances publiques, le projet de paragraphe 16.4(1) stipule que « Dans le cadre des attributions du ministre compétent — notamment en ce qui concerne la gestion et la direction du ministère — ... L'article poursuit en exposant les responsabilités de l'administrateur des comptes sous réserve de la responsabilité ministérielle prépondérante.

M. Mitchell et M. McCandless ont clairement affirmé que ce projet de loi ne modifie pas la responsabilité ministérielle, telle que nous l'avons connue, telle que nous en avons hérité du Royaume-Uni. Ils ont clairement affirmé que toute cette procédure de contestation concernant certains postes du Conseil du Trésor ne se situe que dans les zones nébuleuses relevant de la responsabilité ministérielle, qui vient en bout de ligne. Le ministre peut être tenu de rendre des comptes et en fait rend des comptes au Parlement pour quelque chose pour laquelle l'administrateur des comptes rend compte à un comité. La même question se retrouve à deux niveaux de responsabilité.

Mr. Franks: May I respond? I cannot say this is on behalf of my colleague, because I do not entirely agree with him.

I do not think the issue in law is as clear as one might think. I do not agree with Jim Mitchell and others, who say that all responsibility is ministerial under the Interpretation Act and therefore, what you see here is simply a gloss on that doctrine; that the Financial Administration Act and the Public Service Act both clearly assign responsibility to deputy ministers. It is not clear, when you get to the boundaries, which responsibility belongs to whom. That is the reason I agree with you that a dispute resolution mechanism is necessary.

Ultimately, we have to know who makes the decision when an issue is contentious, because that responsibility is what was so blurred in the sponsorship affair and in many others, such as the fighter maintenance contract and so on. We need clarity on who had the duty of doing it right, and if somebody is overruled how do they deal with it. This issue came up before the Gomery commission at one of the meetings of the advisory committee and it is in their report: how can ministers have all this responsibility when the Financial Administration Act clearly gives responsibility to deputy ministers, as does the Public Service Act? A former Clerk of the Privy Council said he would ask the Treasury Board. The answer given by the Treasury Board was that the minister's responsibilities under the Interpretation Act trump the deputy minister's responsibilities under the Financial Administration Act, et cetera. Justice Gomery says in his report — I am talking out of school now, as was said at the advisory committee — one act cannot trump another. They both have to be read as standing.

This area is not clear at all. I emphasize that it is my belief that a dispute resolution process is needed that goes far beyond what is in the act. The process does not need to be specified in the federal accountability act. However, one needs to recognize that before we are clear on who has the responsibility for decisions when the formal statutory responsibility is not totally clear, the process has to clarify who made the decision so we cannot be in the situation of saying “not me” or “not me,” as happened before the Gomery commission.

Senator Day: I take it we need clarification in this bill on the dispute resolution side of things. Can I also take it that because you are in such disagreement with two of your colleagues, Mr. Mitchell and Mr. McCandless, with respect to the interpretation of proposed section 16.4, the section requires some clarification?

Mr. Franks: I do not know how far you can go in a statute at this point without getting into inscrutable questions of relating the Interpretation Act to the Financial Administration Act and to other acts. It seems to me the act pays an “obéissance” to

M. Franks : Puis-je intervenir? Je ne peux pas dire cela au nom de mon collègue, parce que je ne suis pas tout à fait d'accord avec lui.

Je ne pense pas que la question en droit soit aussi claire qu'on puisse penser. Je ne suis pas d'accord avec Jim Mitchell et d'autres, qui disent que toute responsabilité est ministérielle aux termes de la Loi d'interprétation et donc, que ce que vous voyez ici n'est qu'un vernis apposé sur cette doctrine; que la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la fonction publique attribuent toutes les deux clairement la responsabilité aux sous-ministres. Quand on en arrive à la délimitation des pouvoirs, on ne sait pas clairement à qui incombe la responsabilité. C'est la raison pour laquelle je conviens avec vous qu'un mécanisme de règlement des différends est nécessaire.

Au bout du compte, nous devons savoir qui prend la décision en cas de litige, parce que c'est cette responsabilité qui était si mal définie dans l'affaire des commandites et dans bien d'autres, comme dans le cas du contrat d'entretien des avions de chasse, etc. La clarté est nécessaire pour savoir qui avait le devoir de faire les choses correctement, et si la décision de quelqu'un a été renversée, comment ils ont traité la situation. Cette question a été soulevée devant la commission Gomery lors d'une des réunions du comité consultatif et cela figure dans leur rapport : comment les ministres peuvent-ils avoir toute cette responsabilité quand la Loi sur la gestion des finances publiques attribue clairement la responsabilité aux sous-ministres, comme le fait la Loi sur la fonction publique? Un ancien greffier du Conseil privé a déclaré qu'il poserait la question au Conseil du Trésor. Celui-ci a répondu que les attributions du ministre aux termes de la Loi d'interprétation l'emportent sur les attributions du sous-ministre aux termes de la Loi sur la gestion des finances publiques, et cetera. Dans son rapport, le juge Gomery dit — je me réfère à ce qui a été dit au comité consultatif — qu'une loi ne peut avoir préséance sur une autre. Elles doivent toutes deux être considérées comme indépendantes.

Ce domaine n'est pas du tout clair. Je suis persuadé que nous avons besoin d'un mécanisme de règlement des différends qui va beaucoup plus loin que ce qui figure dans la loi. Le mécanisme n'a pas à être précisé dans la Loi fédérale sur la responsabilité. Il faut cependant reconnaître que pour que nous sachions clairement qui a la responsabilité des décisions quand la responsabilité officielle prévue par la loi n'est pas tout à fait claire, le mécanisme doit préciser qui a pris la décision pour que nous ne nous retrouvions pas dans la situation où personne n'est responsable, comme ce qui s'est passé devant la commission Gomery.

Le sénateur Day : Je crois comprendre que nous avons besoin dans ce projet de loi de précisions concernant l'aspect règlement des différends. Puis-je également présumer étant donné que vous n'êtes pas d'accord avec deux de vos collègues, M. Mitchell et M. McCandless, concernant l'interprétation du projet d'article 16.4, que cet article a besoin d'être précisé?

M. Franks : Je ne sais pas jusqu'où vous pouvez aller à ce moment-ci sans entrer dans des questions impénétrables liant la Loi d'interprétation à la Loi sur la gestion des finances publiques et à d'autres lois. Il me semble que la loi doit « obéissance » à la

ministerial responsibility but tries to identify something for the accounting officers. It was like the “on the one hand” fighting with the “on the other hand.” I am not convinced that it can be clarified at this point. I look at this act as a good starting point. Then, there must be a protocol to identify the responsibilities of accounting officers before the committee and where those end.

The dispute resolution mechanism is useful insofar as it deals with Treasury Board policies and directives, but it does not clarify where, say, a minister’s responsibilities under the Interpretation Act should take precedence over a deputy minister’s views of what is in the Financial Administration Act. That area seems to be where you get into problems.

Most of these issues probably would not be issues of legality. That is fairly clear. However, they are issues of propriety, where Treasury Board regulations say that you must get value for money in contracts or something like that. The experience in Britain has been that the big issues tend to be over propriety rather than legality.

On the other hand, there is no question that pretty well everything that went wrong in the sponsorship scandal was an issue not just of propriety but of legality.

Mr. Aucoin: I agree with your conclusion that we do not agree with the two previous witnesses. Ministerial responsibility cannot encompass everything if statutes from Parliament give authority to others. That issue is just a misuse of the English language in my evaluation.

I agree with Professor Franks that law is not always clear, and in this case dispute resolutions between parties, each of whom claim to have authority—a minister and a deputy minister—is useful. There is one in the act.

The problem with the one in the act that it is a cabinet confidence as a consequence, I would agree with Professor Franks. To have more effective dispute resolution, there must be a public dimension to this mechanism because this dispute is not just an internal fight between ministers and deputies. This dispute is a matter of good governance and good public management, and ultimately it has to come before Parliament. Parliament has to be involved.

That was why I initially wanted to argue at the outset of my remarks the importance of Parliament holding people to account. In the end, there is no court to decide on the legality of this. It is a question of people assigning responsibility to ministers and to deputy ministers. That ultimate assignment of responsibility is a function of Parliament, the Senate and the House of Commons.

The matter cannot be settled in law. The protocols that are necessary are ones that will evolve over time, but they will not evolve if there is not recognition of the need for the House of

responsabilité ministérielle mais essaie de définir quelque chose pour les administrateurs des comptes. C’était une question d’équilibre. Je ne suis pas convaincu que cela puisse être précisé à ce moment-ci. Je vois cette loi comme un bon point de départ. Il doit ensuite y avoir un protocole pour définir les attributions des administrateurs des comptes devant le comité et leurs limites.

Le mécanisme de règlement des différends est utile dans la mesure où il traite des directives et politiques du Conseil du Trésor, mais il ne précise pas les cas où les attributions d’un ministre aux termes de la Loi d’interprétation devraient avoir préséance sur l’avis d’un sous-ministre sur ce qui figure dans la Loi sur la gestion des finances publiques. Il semble que ce soit là que le bât blesse.

La plupart de ces questions ne seraient probablement pas des questions relevant de la légalité. C’est tout à fait clair. Cependant, ce sont des questions de comportement bienséant, où les règlements du Conseil du Trésor disent que vous devez optimiser l’argent des contrats ou quelque chose comme cela. En Grande-Bretagne, l’expérience a montré que les grandes questions tendent à tourner autour des comportements bienséants plutôt que de la légalité.

Par ailleurs, il ne fait aucun doute que pratiquement tout ce qui a mal tourné dans le scandale des commandites relevait non seulement d’un comportement bienséant mais également de la légalité.

M. Aucoin : Je suis d’accord avec votre conclusion que nous ne sommes pas d’accord avec les deux témoins précédents. La responsabilité ministérielle ne peut pas tout englober si des lois du Parlement accordent le pouvoir à d’autres. Cette question est seulement une mauvaise utilisation de la langue anglaise d’après mon évaluation.

Je conviens avec le professeur Franks que la loi n’est pas toujours claire, et dans ce cas, le règlement des différends entre parties, dont chacune prétend avoir le pouvoir—un ministre et un sous-ministre—est utile. Un tel mécanisme figure dans la loi.

Je conviens avec le professeur Franks que le problème avec celui qui figure dans la loi fait qu’il s’agit par conséquent d’un renseignement confidentiel du Cabinet. Si l’on veut disposer d’un mécanisme plus efficace, il doit y avoir une dimension publique parce que ce différend n’est pas seulement une lutte interne entre des ministres et des sous-ministres. Ce différend est une question qui concerne la bonne gouvernance et la bonne gestion publique et en fin de compte, le Parlement doit en être saisi. Le Parlement doit intervenir.

C’est pourquoi j’ai au départ voulu faire valoir dans mes remarques l’importance de la reddition de comptes au Parlement. Au bout du compte, aucun tribunal ne va trancher la question de la légalité. Il s’agit de gens qui attribuent des responsabilités aux ministres et aux sous-ministres. Cette ultime attribution de responsabilités relève du Parlement, du Sénat et de la Chambre des communes.

La question ne peut être résolue en droit. Les protocoles nécessaires évolueront avec le temps, mais ils ne le feront pas s’il n’y a pas reconnaissance de la nécessité pour la Chambre des

Commons to hold people to account. Otherwise, it will just be academic exercises. The protocols will only make sense if they are of importance so that when an issue comes before, let us say, the Public Accounts Committee, that committee has the capacity to make a reasoned conclusion and assessment of what happened. The committee is not required entirely to rely on the individuals to say they are responsible or not, but the committee can make a determination that someone is responsible.

In the end the committee will also have to look at the statutes. The committee will need to look at what the Financial Administration Act says, as opposed to other acts that give ministers authority.

Senator Day: In defence of Mr. Mitchell, since I mentioned his name, he did say that an exception to ministerial responsibility would be the situation where there was a statutory delegation directly to the deputy minister.

Senator Campbell: I would like to start with the British model of the public appointment commission. You brought that up and it would seem that at the end you shot it down. Is that correct?

Mr. Franks: The two of us might have a difference of opinion between because I support it.

Senator Campbell: I will start with you, then, professor, before we go to Mr. Aucoin. Do they appoint peers?

Mr. Franks: No, nor senators. That is totally different.

Senator Campbell: I will leave that one alone.

Mr. Aucoin, may I have your comments? On the one hand we use the British model as an example. On the other hand, we say it does not work, either. I think you called them toadies, did you?

Mr. Aucoin: Cronies: Others have called them that.

The issue here is that there are two possibilities of appointing people to public office where those people are not elected. They are appointment by ministers or independent staffing. In the Canadian context we have long had a concern that ministerial appointments lead to patronage of the sort that lead to appointments of unqualified people. That problem has been addressed in various ways. Other jurisdictions have had to worry about the same thing.

My concern is that for the most part, issues of competence have been dealt with in other ways and the public appointment commission would deal with that. However, in terms of good public governance and good public management, particularly of arm's length agencies, the key consideration is to avoid what I call cronyism or the partisan influence. The reason for that is not that I am opposed to partisans participating in public life, but rather, when independent organizations or arm's length organizations such as Crown corporations are given authority to act, they have

communes de demander aux gens de rendre des comptes. Autrement, ce ne seront que des exercices rhétoriques. Les protocoles n'auront de sens que s'ils sont importants de façon que lorsque, disons, le comité des comptes public sera saisie d'une question, il aura la capacité d'en arriver à une évaluation et à une conclusion raisonnée de ce qui s'est passé. Le comité ne sera pas tenu de se fier entièrement aux individus pour dire qu'ils sont responsables ou non, mais il pourra déterminer que quelqu'un est responsable.

À la fin, le comité devra également examiner les lois. Le comité devra examiner ce que dit la Loi sur la gestion des finances publiques, par opposition à d'autres lois qui accordent le pouvoir aux ministres.

Le sénateur Day : À la décharge de M. Mitchell, étant donné que j'ai mentionné son nom, comme exception à la responsabilité ministérielle, il a effectivement parlé, comme exception à la responsabilité ministérielle, du cas où une délégation prévue par la loi était directement accordée au sous-ministre.

Le sénateur Campbell : J'aimerais commencer par le modèle britannique de la commission des nominations publiques. Vous avez soulevé cette question et il me semble qu'à la fin vous l'avez torpillée. N'est-ce pas?

M. Franks : Nous divergeons peut-être tous les deux d'opinion parce que je suis d'accord avec cette question.

Le sénateur Campbell : Professeur, je vais commencer avec vous puis, je m'adresserai à M. Aucoin. Nomment-ils des pairs?

M. Franks : Non, ni de sénateurs. C'est totalement différent.

Le sénateur Campbell : Je vais en rester là.

Monsieur Aucoin, puis-je connaître votre avis? D'une part, nous utilisons le modèle britannique comme exemple. D'autre part, nous disons qu'il ne fonctionne pas non plus. Je pense que vous les avez qualifiés de flagorneurs, n'est-ce pas?

M. Aucoin : De petits amis. Ce sont d'autres qui les ont appelés ainsi.

Le problème, ici, c'est qu'il existe deux moyens de nommer à des charges publiques des gens qui ne sont pas élus. Il y a les nominations par les ministres ou la dotation indépendante. Dans le contexte canadien, nous avons longtemps craint que les nominations ministérielles conduisent à du favoritisme et à la nomination de personnes non qualifiées. On s'est penché sur ce problème de diverses manières. D'autres pays se sont inquiétés de la même chose.

Ma crainte c'est qu'en majeure partie, les questions de compétences ont été traitées d'autres façons et c'est la Commission des nominations publiques qui s'en occuperait. Cependant, pour ce qui est d'une bonne gouvernance publique et d'une bonne gestion publique, notamment dans le cas des organismes indépendants, l'élément clé consiste à éviter ce que j'appelle le copinage ou l'influence partisane. La raison en est que je ne m'oppose pas à ce que des amis d'un parti participent à la vie publique, mais, plutôt, que lorsque des organisations

obligations to act. Those of you who are members of boards of directors of private corporations know the obligations you have in that capacity.

In the Canadian government context, when governments want to direct Crown corporations to do things that favour government policy, there are public mechanisms to do that. They should not be doing it by having coffee or playing golf with directors of the board of Crown corporations. That is where cronyism comes in. That is where you get into the kind of problems we experienced in the sponsorship scandal. This is where winks and nods can be sufficient to have government intervene inappropriately.

In defence of Justice Gomery, one might have liked to have taken a pen to his report to phrase things slightly differently when he used the term “ministerial intervention”. He meant by that “inappropriate ministerial intervention” and not the proper use of “ministerial authority”. The intervention we saw concerning Crown corporations was inappropriate. Good partisans can get through an independent appointment process. We do not need ministerial appointments.

Mr. Franks: I would like to add two things. First, the British Office of the Commissioner for Public Appointments oversees a process in which they wind up with a list of three candidates from which the minister selects an appointment. There has been some argument that they should wind up making a single recommendation. However, I will not go down that route.

The other route I find more interesting relating to Professor Aucoin's second point is that there is provision in the Financial Administration Act for ministers to give directives to Crown corporations. I believe they have to be tabled in Parliament. I asked the record keepers in Parliament if they could find an example of any tabling of such a directive and they could not. There may be some examples that we did not find. In other words, there is a provision but it is ignored. This is where I share Mr. Aucoin's concerns that influence, cronyism and patronage become a hidden and potential pernicious activity.

Senator Campbell: Professor Aucoin has said that MPs themselves are the major weakness in accountability to the public service. He went on to say that theirs is not a robust scrutiny but a blame and call names game of rank partisan offence or defence.

This morning we discussed that if members of Parliament and senators were better versed on the issues and where we should be digging, then much of this bill would not be necessary. Do you agree?

Mr. Aucoin: No. I think a good part of the bill is necessary. I think the accounting officer part of the bill is important. Any measures to strengthen the capacity of Parliament to act are

indépendantes comme des sociétés d'État se voient confier le pouvoir d'agir, elles ont l'obligation d'agir. Ceux d'entre vous qui siégez à des conseils d'administration de sociétés privées connaissent les obligations qui vous incombent à cet égard.

Dans le contexte gouvernemental canadien, quand des gouvernements veulent enjoindre des sociétés d'État de faire des choses qui favorisent la politique gouvernementale, ils peuvent compter sur des mécanismes publics. Ils ne devraient pas le faire autour d'un café ou lors d'une partie de golf avec les administrateurs des sociétés d'État. C'est là que le copinage entre en jeu. C'est là où vous vous butez aux genres de problèmes que nous avons connus dans le scandale des commandites. C'est là qu'une approbation tacite peut suffire pour que le gouvernement intervienne de façon inappropriée.

À la décharge du juge Gomery, on aurait peut-être aimé pouvoir reformuler dans son rapport les choses légèrement différemment quand il a utilisé l'expression « intervention ministérielle ». Il voulait dire par là une « intervention ministérielle inappropriée » et non pas l'usage dans les formes du « pouvoir ministériel ». L'intervention à laquelle nous avons assisté concernant les sociétés d'État était inappropriée. De bons candidats des partis peuvent réussir à se qualifier par le biais d'un processus de nomination indépendant. Nous n'avons pas besoin de nominations ministérielles.

M. Franks : J'aimerais ajouter deux choses. Premièrement, le Bureau du commissaire aux nominations publiques de la Grande-Bretagne supervise un processus qui aboutit à l'établissement d'une liste de trois candidats à partir de laquelle le ministre fait la nomination. Certains ont fait valoir qu'il ne devrait y avoir qu'une seule recommandation. Cependant, je ne vais pas m'engager dans cette voie.

L'autre avenue que je considère plus intéressante en ce qui concerne le deuxième point du professeur Aucoin, c'est qu'il existe une disposition dans la Loi sur la gestion des finances publiques permettant aux ministres de donner des directives aux sociétés d'État. Je crois qu'elles doivent être déposées au Parlement. J'ai demandé aux archivistes du Parlement s'ils pouvaient trouver un exemple du dépôt d'une telle directive et ils n'en ont pas trouvé. Il existe peut-être des exemples que nous n'avons pas trouvés. Autrement dit, il existe une disposition mais on fait comme si elle n'existait pas. À cet égard, je partage les inquiétudes de M. Aucoin selon qui l'influence, le copinage et le favoritisme deviennent une activité pernicieuse possible et cachée.

Le sénateur Campbell : Le professeur Aucoin a déclaré que les députés eux-mêmes sont la principale faiblesse dans la reddition de comptes au public. Il a poursuivi en disant qu'ils ne procèdent pas à un examen sérieux, mais se lancent des invectives défensives et offensives.

Nous avons dit ce matin que si les députés et les sénateurs connaissaient mieux les dossiers et savaient où chercher, nous n'aurions pas besoin d'une grande partie de ce projet de loi. Êtes-vous d'accord?

M. Aucoin : Non. Je crois qu'une bonne partie du projet de loi est nécessaire. Je crois que la partie concernant l'administrateur des comptes est importante. Toute mesure visant à renforcer la

important. The recommendations with respect to the parliamentary budget office are important in that regard. I am not as concerned that we are getting a proliferation of agencies around Parliament. One might want to question the procurement office, but that is less of a parliamentary agency and more of a government agency. I am not concerned that the powers of offices such as the Auditor General are being expanded. If you look carefully at what they are, you will see they are simply extending it to Crown corporations in order to follow the money.

The problem inside the system to which many refer is the chill that has gone through the system. The chill has gone through the system because the professional public service is unwilling to do what needs to be done in terms of managing well because the signals are to have error-free administration. That kind of chill does not necessarily come from the bill. It comes from the sense that the public service is not sufficiently independent to carry out its management responsibilities.

Senator Campbell: I have a report published for the Canada School of Public Service and co-authored by you and Mark Jarvis. You say that members of Parliament are the major weakness in accountability of the public service. I am not talking about the public servants themselves not being accountable; I am talking about MPs and senators who sit on committees who are delegated by the people of Canada to look into these matters and to make them accountable. You say theirs is not a robust scrutiny. How do we go about educating them, as we discussed this morning, in what they should be doing and how to do their jobs?

Mr. Aucoin: The issue of MPs and not so much senators because there is experience in the Senate, not being effective in terms of holding government accountable ultimately goes to the question of the imbalance of power. When we have had instances of minority government, we have seen an increase in the role in holding to account. The limitation in the Canadian case with minority governments, perhaps with the exception of Nova Scotia, is the expectation that just around the corner there is a majority government. It is not like minority governments that are created by systems of proportional representation, for example, where the government just has to live with it. I mentioned Nova Scotia because, clearly, governments there have come to the conclusion that the electorate wants the kind of House they now have so they have to live with a minority government and make it work. That gives opposition more incentive to hold government to account.

In this case, if you compare Canada with Australia, New Zealand and Britain you will find that members of the House of Commons have not been as effective in holding to account. That is partly due to the balance of power and high turnover related to other aspects of our electoral system. It is also partly a question of culture. For example, when there were changes to the Public Accounts Committee process and the

capacité d'agir du Parlement est importante. Les recommandations relatives au poste de directeur du budget parlementaire sont importantes à cet égard. Je ne m'inquiète pas tant d'une prolifération d'organismes au Parlement. On pourrait remettre en question l'existence du bureau des achats, mais il s'agit moins d'un organisme parlementaire que d'un organisme gouvernemental. Je ne m'inquiète pas que les pouvoirs des bureaux comme celui du vérificateur général soient accrus. Si vous les examinez attentivement, vous constaterez qu'on ne fait que les étendre aux sociétés d'État afin de suivre la trace de l'argent.

Le problème à l'intérieur du système dont ont parlé de nombreuses personnes est le gel qui s'est répandu dans le système. Cela, parce que les fonctionnaires de carrière sont réticents à faire ce qui doit être fait en matière de saine gestion parce que, d'après ce qu'ils déduisent, il ne doit pas y avoir d'erreurs d'administration. Ce genre de gel ne provient pas nécessairement du projet de loi. Il provient du sentiment que la fonction publique n'est pas suffisamment indépendante pour exercer ses responsabilités en matière de gestion.

Le sénateur Campbell : J'ai un rapport publié par l'École de la fonction publique du Canada que vous avez rédigé avec Mark Jarvis. Vous y dites que les députés sont la principale faiblesse dans la reddition des comptes au public. Je ne parle pas des fonctionnaires eux-mêmes qui ne rendent pas compte de leurs actes; je parle des députés et sénateurs qui siègent à des comités dont les Canadiens leur ont confié le mandat d'examiner ces questions et d'en rendre compte. Vous dites que leur examen n'est pas sérieux. D'après notre discussion de ce matin, comment en arriver à les sensibiliser à ce qu'ils devraient faire et à la façon de faire leur travail?

M. Aucoin : Si les députés, et non pas tant les sénateurs parce qu'il y a de l'expérience au Sénat, ne sont pas efficaces pour ce qui est de demander des comptes au gouvernement, c'est en fait en raison du déséquilibre des forces. Quand le gouvernement était minoritaire, nous avons assisté à un accroissement de la reddition de comptes. Pour ce qui est des gouvernements minoritaires au Canada, à l'exception peut-être de la Nouvelle-Écosse, la seule limitation, c'est la probabilité qu'un gouvernement majoritaire prenne le pouvoir. Ce n'est pas comme dans le cas des gouvernements minoritaires engendrés par des systèmes de représentation proportionnelle, par exemple, où le gouvernement doit faire avec. J'ai mentionné la Nouvelle-Écosse parce que, de toute évidence, les gouvernements là-bas en sont venus à la conclusion que l'électorat veut le genre de Chambre qu'ils ont maintenant si bien qu'ils doivent s'accommoder d'un gouvernement minoritaire et le rendre efficace. Cela incite davantage l'opposition à demander des comptes au gouvernement.

Dans ce cas, si on compare le Canada avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Grande-Bretagne, on constatera que les députés n'ont pas été aussi efficaces pour ce qui est de demander des comptes. Cela est dû en partie à l'équilibre des forces et au roulement élevé lié à d'autres aspects de notre système électoral. C'est aussi en partie une question de culture. Par exemple, quand on a modifié le processus du comité des comptes publics et celui

estimates committee process in the previous Parliament, questions were raised by some MPs as to why they should look at the past. Are those not bygone days? As I said earlier in response to Senator Day, holding people to account is looking at the past.

Mr. Franks: One of my concerns over the years has been the rapid turnover in the House of Commons. It has not been quite as rapid as the turnover in deputy ministers, but it is still very rapid. With an average stay of four and a half years in the House, MPs simply do not stay around long enough to do the job or to become familiar with the system. That turnover has decreased in recent years. The reason I see for it is, perhaps, a surprising one. Let us say that there has been a 30 per cent to 40 per cent turnover rate per election. Historically, one-half of that has been attributed to members deciding not to run again and the other half has been attributed to electoral defeat.

At present, the number deciding not to run again has gone way down. I attribute that to a decent pay level for members of Parliament.

Senator Campbell: Not service?

Mr. Franks: Service is a wonderful thing, but it helps to be paid in a way you feel you can keep your family in the style they deserve. In that sense I feel that has been a marked improvement to the system. It has a very real impact on the tenure of members in the House of Commons.

Senator Campbell: There was this idea —

The Chairman: Is this your last question, Senator Campbell?

Senator Campbell: No, it is not. I have a few more questions.

The Chairman: I have other senators who would like to ask questions as well.

Senator Campbell: That is fine. I guess we will have to continue on or have these gentlemen back. I do not intend to stop just because of time.

The Chairman: Please continue.

Senator Campbell: Mr. Mitchell said that Justice Gomery got it wrong on authority and accountability. In listening to you, I do not think that is true. I think we are talking about two different things. You are talking about leaving the Westminster system and moving into a different kind of responsibility. Mr. Mitchell is looking at the Westminster system and saying that Judge Gomery did not get this right. Are you talking about changing the Westminster system as was done in New Zealand and Australia rather than in the purity that Mr. Mitchell seeks?

Mr. Franks: I will not be charitable in these remarks. Mr. Mitchell is looking at a mythological 19th century notion of ministerial responsibility, which never existed.

Senator Campbell: Which is the Westminster system?

du comité du budget lors de la législature précédente, certains députés ont demandé pourquoi ils devraient s'intéresser au passé. Ces jours ne sont-ils pas révolus? Comme je l'ai dit plus tôt en réponse au sénateur Day, demander des comptes à des gens c'est regarder le passé.

M. Franks : Avec les années, je me suis notamment inquiété du rapide roulement à la Chambre des communes. Il n'a pas été aussi rapide que le roulement chez les sous-ministres, mais il est encore très rapide. Restant en moyenne quatre ans et demi à la Chambre, les députés ne restent tout simplement pas assez longtemps pour faire le travail ou se familiariser avec le système. Ce roulement a diminué ces dernières années. La raison que j'y vois est, peut-être, étonnante. Disons que le taux de roulement par élection se situe entre 30 et 40 p. 100. Historiquement, la moitié en a été attribuée aux députés qui décident de ne pas se représenter et l'autre moitié, à la défaite électorale.

À l'heure actuelle, le nombre de ceux qui décident de ne pas se représenter a diminué. J'attribue cela à un niveau de rémunération décent des députés.

Le sénateur Campbell : Pas du service?

M. Franks : Le service est une chose merveilleuse, mais cela ne nuit pas de recevoir une rémunération qui vous permet d'offrir à votre famille le style de vie qu'elle mérite. En ce sens, j'estime que cela a été une grande amélioration dans le système qui a vraiment eu un impact sur la durée des mandats des députés.

Le sénateur Campbell : Il y avait cette idée...

Le président : Est-ce votre dernière question, sénateur Campbell?

Le sénateur Campbell : Non, j'en ai d'autres.

Le président : Il y a d'autres sénateurs qui aimeraient aussi poser des questions.

Le sénateur Campbell : Très bien. J'imagine que nous allons devoir poursuivre ou faire revenir ces messieurs. Je n'entends pas m'interrompre seulement en raison du temps.

Le président : Veuillez poursuivre.

Le sénateur Campbell : M. Mitchell a déclaré que le juge Gomery n'a pas vu juste en ce qui concerne les notions de pouvoir et de responsabilité. Après vous avoir écoutés, je ne crois pas que ce soit vrai. Je crois que nous parlons de deux choses différentes. Nous parlons de délaisser le système de Westminster et de nous engager dans un genre différent de responsabilité. M. Mitchell regarde le système de Westminster et dit que le juge Gomery ne l'a pas bien compris. Parlez-vous de modifier le système de Westminster comme on l'a fait en Nouvelle-Zélande et en Australie plutôt que dans le sens de la pureté que recherche M. Mitchell?

M. Franks : Mes remarques ne seront pas charitables. M. Mitchell regarde une notion mythologique du XIX^e siècle de la responsabilité ministérielle, qui n'a jamais existé.

Le sénateur Campbell : À savoir le système de Westminster?

Mr. Franks: The accounting officer approach was adopted in the Westminster system at Westminster in 1872, and our system is supposedly based on the Westminster model, which means that whatever change that happens perfectly comfortably within that system can happen within ours.

To clarify, the responsibility and accountability of those to whom Parliament has delegated power is not a contravention of the Westminster system. Our act, and Mr. Aucoin has said so clearly, delegates power to many different people, not least of which are the deputy ministers, heads of Crown corporations and, in Britain, accounting officers. I assume accounting officers will be delegated power in Canada too at some point.

Senator Campbell: This is my last question for now, Mr. Chairman, but I do have more.

I have a difficult time with the concept. If we call the deputy minister the chief operating officer, for want of a better word, I have difficulty understanding why we would put a time limit on what they are responsible for. In other words, if I am the chief operating officer of a public company and do something that is wrong, leave that public company and six or seven years later an audit is done and they find out I did this wrong, I am responsible for that error. What we are saying here is, if you can get away with it for four years or whatever and you are not found out, you are clear. I do not understand that concept. It would seem if you are responsible for it today and it comes up five or six years from now, you are still responsible for it. You may not be in the position but you are still responsible for it.

Mr. Franks: You must make a distinction, I think, between criminal liability and errors in judgment.

Senator Campbell: I am saying judgment. I made this judgment, and five years down the road it is still the same judgment. It does not change, unless you want to get into, "In those days this is what we did."

Mr. Franks: I have seen many instances of errors of judgments on the parts of chief executive officers who get the boot afterwards and still have their pensions, their stock options and everything else.

Senator Campbell: I am saying it still is your decision. You still have to answer for it no matter when it is.

Mr. Franks: The British Public Accounts Committee can invite a previous accounting officer to come and answer — give an account, as Mr. Aucoin said, or answer — but the responsibility, as the committee looks at it, belongs to the current holder of the office. That responsibility is not to take blame but to act if the problem has not been cured. I think that is true in private business, too.

Senator Zimmer: Thank you to both professors today not only for your appearance but also for your clear, concise statements. In my university days many years ago, in the presence of such eminent professors I would be nervous. Today, after many years,

M. Franks : La notion d'administrateur des comptes a été adoptée à Westminster en 1872, et notre système est censément basé sur le modèle de Westminster, ce qui signifie que les changements heureux qui se produisent dans ce système peuvent se produire dans le nôtre.

Pour être précis, la responsabilité de ceux à qui le Parlement a délégué des pouvoirs ne contrevient pas au système de Westminster. Comme M. Aucoin l'a dit si clairement, notre loi délègue des pouvoirs à de nombreuses personnes différentes, dont les sous-ministres ne sont pas les moindres, aux dirigeants des sociétés d'État et, en Grande-Bretagne, aux administrateurs des comptes. J'imagine qu'à un moment donné on délèguera des pouvoirs aux administrateurs des comptes au Canada.

Le sénateur Campbell : Monsieur le président, ce sera ma dernière question pour le moment, mais j'en ai d'autres.

J'ai de la peine à comprendre la notion. Si nous appelons le sous-ministre le PDG, faute d'un meilleur mot, j'ai de la difficulté à comprendre pourquoi nous imposerions une limite à la durée pendant laquelle il est responsable. Autrement dit, si je suis le PDG d'une société publique et que je fais quelque chose de mal, que je quitte cette société publique et que six ou sept ans plus tard une vérification est faite et qu'on constate que j'ai fait quelque chose de mal, je suis responsable de cette erreur. Ce que nous disons ici c'est que si vous pouvez vous en tirer pendant quatre ans et que vous n'êtes pas découvert, vous n'avez rien à craindre. Je ne comprends pas ce concept. Il me semble que si vous êtes responsable maintenant vous l'êtes encore cinq ou six ans plus tard. Il se peut que vous n'occupiez plus le poste, mais vous êtes encore responsable.

M. Franks : Vous devez faire la distinction, je pense, entre la responsabilité criminelle et des erreurs de jugement.

Le sénateur Campbell : Je parle de jugement. J'ai porté ce jugement, et cinq ans plus tard, c'est toujours le même jugement. Il ne change pas, à moins que vous ne disiez : « à cette époque, c'est ce que j'ai fait ».

M. Franks : J'ai vu de nombreux cas d'erreurs de jugement de la part de PDG qui se font virer et qui reçoivent encore leur pension, leurs actions et tout le reste.

Le sénateur Campbell : Je dis que cela demeure votre décision. Vous devrez en rendre compte, quel que soit le moment.

M. Franks : Le comité britannique des comptes publics peut inviter un ancien administrateur des comptes à venir s'expliquer — à donner un compte rendu, comme M. Aucoin l'a dit, ou à répondre — mais la responsabilité, de l'avis du comité, appartient au titulaire du poste en titre. Il ne s'agit pas de prendre le blâme mais d'agir si le problème n'a pas été corrigé. Je crois que cela est vrai aussi dans le monde des affaires.

Le sénateur Zimmer : Je vous remercie tous les deux, professeurs, non seulement d'avoir comparu aujourd'hui devant notre comité mais aussi pour vos déclarations claires et concises. À l'époque où je fréquentais l'université, il y a bien des années, je

I am more comfortable, and pleased that I am on this side of the fence asking you questions.

Senator Day and Senator Campbell touched on my first question, which has to do with the appointment process. The accountability of deputy ministers remains inadequate in the current employment process if it is maintained. Professor Aucoin, you have indicated that the primary incentive of deputy ministers is serving the interests of the Prime Minister rather than good public administration. Professor Franks notes that the average tenure of Canadian deputy ministers is about 1.7 years. The Gomery commission recommended an open, competitive appointment process for deputy ministers and it has sparked quite a controversy. What provisions, if any, should be in Bill C-2 regarding the appointment procedures and tenure of deputy ministers? Second, if the appointment of these deputy ministers is removed from the control of the Prime Minister, would this removal make it harder for the Prime Minister to provide overall direction to the public service, gentlemen?

Mr. Aucoin: The Gomery recommendation to have an independent process for the appointment of deputy ministers is based on the principle that deputy ministers ought to be appointed independently and not under the power of the Prime Minister. The actual recommendation is not entirely clear, to my mind. The recommendation refers to the Alberta model. The Alberta model, to my mind, is not entirely clear. I had a discussion about what Justice Gomery is actually saying, because my interpretation of what Gomery is saying is that the minister makes the selection from the short list rather than the Prime Minister. I am not clear if that process is the Alberta model and, in any event, the Alberta model is not written down in law.

If you want to establish a process of independent staffing of deputy ministers I do not think you should go from Prime Minister to minister. That change solves nothing in my mind and probably makes it worse. You have to go to some kind of system of independent staffing. Let me briefly mention to you what I recommended at the Gomery commission because I wrote the chapter on this matter.

I recommended that we adopt something along the lines of the New Zealand model. The independent staffing of deputy ministers in New Zealand came about by accident because their previous system had been one in which deputy ministers were appointed by the cabinet but essentially by an old boys' club. If you have ever watched the television program, *Yes Minister*, it was a documentary on countries such as New Zealand. It was not a comedy. To make the process more open to political influences there was a proposal that the State Services Commissioner, which is like our Public Service Commissioner for certain purposes, would seek ministerial advice or comment on the appointment of chief executives, as they called them, and would take that comment into consideration. This process would allow ministers

me serais senti nerveux en présence de professeurs aussi éminents. Aujourd'hui, après bien des années je me sens plus à l'aise et je me réjouis de siéger de ce côté-ci pour vous poser des questions.

Le sénateur Day et le sénateur Campbell ont abordé ma première question qui concerne le processus de nomination. La responsabilité des sous-ministres demeure insuffisante dans le processus actuel d'emploi, s'il est maintenu. Professeur Aucoin, vous avez dit que la motivation principale des sous-ministres est de servir les intérêts du premier ministre plutôt que de bien gérer l'administration publique. Le professeur Franks observe que la durée du mandat des sous-ministres canadiens est en moyenne d'environ 1.7 an. La Commission Gomery a recommandé un processus de nomination des sous-ministres ouvert et concurrentiel, ce qui a déclenché une controverse. Quelles dispositions, au besoin, le projet de loi C-2 devrait-il renfermer concernant le mode de nomination et le mandat des sous-ministres? Deuxièmement, si la nomination de ces sous-ministres échappe au contrôle du premier ministre, cela rendrait-il plus difficile la tâche du premier ministre de fournir une orientation d'ensemble à la fonction publique, messieurs?

M. Aucoin : La recommandation de la Commission Gomery d'avoir un processus indépendant de nomination des sous-ministres se fonde sur le principe que ces derniers doivent être nommés de manière indépendante et non relever de l'autorité du premier ministre. La recommandation actuelle n'est pas entièrement claire à mon avis. Elle fait allusion au modèle de l'Alberta qui à mon avis n'est pas entièrement claire. J'ai eu une discussion au sujet de la recommandation en fait du juge Gomery parce que mon interprétation de ses propos c'est que le ministre doit choisir les sous-ministres d'après la courte liste au lieu du premier ministre. Il n'est pas évident que ce processus corresponde au modèle de l'Alberta qui, quoi qu'il en soit, ne figure pas dans une mesure législative.

Si l'on veut établir un processus de nomination indépendante des sous-ministres, je ne pense pas qu'il faille transférer cette responsabilité du premier ministre au ministre. C'est un changement qui à mon avis ne règle rien et probablement aggrave la situation. Il faut envisager une sorte de système de nomination indépendante. Permettez-moi de vous signaler brièvement ce que j'ai recommandé à la Commission Gomery parce que j'ai rédigé le chapitre sur cette question.

J'ai recommandé que l'on adopte une formule qui s'inspire du modèle néo-zélandais. Le recrutement indépendant des sous-ministres en Nouvelle-Zélande s'est produit par accident parce qu'en vertu du système antérieur, les sous-ministres étaient nommés par le cabinet mais essentiellement c'était un club de vieux copains. Si vous avez déjà vu l'émission télévisée, *Yes Minister*, c'était un documentaire sur des pays comme la Nouvelle-Zélande. Ce n'était pas une comédie. Pour rendre le processus plus ouvert aux influences politiques, on proposait que le State Services Commissioner, qui se compare à notre commissaire de la fonction publique à certaines fins, solliciterait le conseil des ministres ou des observations sur la nomination des administrateurs généraux, comme on les appelait, et le

to express their views on the kind of people they wanted in these positions, but not necessarily views on individual persons.

The process is now an open one of competitions, and is one where the State Services Commissioner makes a single recommendation to the cabinet: not to the Prime Minister, but to the cabinet. The cabinet can turn down the recommendation if it wants to but it has to state publicly that it has done so and the person's name is also made available. The cabinet has never done this in the 20 years or so that this system has been operating. The reason is that the government has come to accept this process as a productive way to proceed. The public service sees it as a productive way to proceed and even the academics have concluded that it is a productive way to proceed. It is productive in the sense that it produces a public service with a leadership that pays adequate attention both to advising ministers, because that is part of the role, and to managing the process. It also recognized, as well, that one must stay in that position, as Professor Franks has pointed out, to do both things well.

My recommendation for moving in that direction is to ensure that the leadership of the non-partisan professional public service has the right kinds of incentives under which it operates. In that sense, I think the system is a problem. I am not pinpointing individual prime ministers, ministers or deputy ministers for that matter. I do not think this process causes a problem for the Prime Minister, because the Prime Minister, the cabinet and individual ministers have more than ample authority to establish and implement their agenda. This process is not a case of establishing a public service that checks ministers from implementing their agendas. As long as ministers are able to get their agenda through Parliament — their public policies based on law — then deputy ministers and the public service must be fully responsive to that agenda.

This proposal is not obstructionist in any way. It is to establish, as the accounting officer, with principles long established, that a big realm of public policy is in administration and ministers are in charge of that. This matter is of proper administration, and deputies have statutory authority for doing that.

It is also not a case of prime ministers needing people they can trust in these positions. Professional public servants should be trusted by the prime minister, whether they are appointed by the prime minister or not. In fact, if a prime minister cannot trust an independently appointed deputy minister he or she cannot trust the entire public service right down to the street-level bureaucrats, who often exercise more discretion than deputy ministers.

commissaire prendrait ces observations en considération. Ce processus permettrait aux ministres d'exprimer leurs opinions sur le genre de personnes qu'ils voulaient voir occuper ces emplois mais pas nécessairement des opinions sur les personnes elles-mêmes.

Le processus des concours est désormais ouvert, selon lequel le State Services Commissioner fait une recommandation unique au Cabinet — pas au premier ministre mais au Cabinet. Le Cabinet peut refuser la recommandation s'il le veut mais il doit déclarer publiquement qu'il l'a fait et le nom de la personne peut aussi être révélé. Le Cabinet ne l'a jamais fait pendant les 20 années et quelques depuis que ce système fonctionne. La raison c'est que le gouvernement a fini par accepter ce processus comme le moyen le plus productif. La fonction publique considère que c'est une méthode productive à adopter et même les universitaires sont arrivés à la même conclusion. C'est un moyen productif en ce sens que la fonction publique est dotée de chefs qui font suffisamment en sorte de conseiller les ministres, ce qui fait partie de leur rôle mais aussi de gérer l'administration publique. On a également reconnu que l'on doit demeurer dans ce poste, comme l'a signalé le professeur Franks, pour bien faire les deux choses.

Ma recommandation pour s'engager dans cette voie, c'est de s'assurer que les leviers de commande de la fonction publique professionnelle non partisane possèdent les bonnes motivations, nécessaires à son fonctionnement. En ce sens, le système à mon avis pose un problème. Je n'identifie pas des premiers ministres, ministres en particulier pas plus que des sous-ministres. À mon avis ce processus ne suscite aucun problème au premier ministre parce que lui, le cabinet et les ministres en particulier disposent amplement de pouvoirs pour établir et mettre en œuvre leur programme. Il ne s'agit pas avec ce processus d'établir une fonction publique qui empêche les ministres de mettre en œuvre leurs programmes. Tant que les ministres sont en mesure de présenter leur programme au Parlement — leurs politiques publiques fondées sur le droit — les sous-ministres et la fonction publique doivent adopter une attitude totalement positive envers ce programme.

Il ne s'agit pas en aucun cas d'une proposition obstructionniste. Elle vise à établir, à titre d'agent comptable, en se fondant sur des principes établis depuis longtemps, qu'un vaste domaine d'intérêt public existe dans l'administration et que les ministres en ont la responsabilité. C'est une affaire d'administration compétente et la loi accorde aux sous-ministres les pouvoirs pour y parvenir.

Il ne s'agit pas non plus d'un cas où les premiers ministres ont besoin de gens auxquels ils peuvent faire confiance pour occuper ces postes. Les fonctionnaires de profession devraient avoir la confiance du premier ministre, qu'ils soient nommés pas lui ou pas. En fait si un premier ministre ne peut pas faire confiance à un sous-ministre nommé de manière indépendante, ce dernier ne peut pas faire confiance à l'entière fonction publique jusqu'au niveau des simples bureaucrates qui souvent font preuve de plus de jugement que les sous-ministres.

The practice of having an effective public service independently staffed is one that Canada has established over the last century. In fact, the appointment process for deputies essentially was of that independent variety. Over the last 20, 30 or 40 years it has become less so with all the pressures on prime ministers and ministers to have people do their bidding, so it is not a criticism of any particular regime. While we often spoke of Jean Chrétien's friendly dictatorship, this occurred in every single regime of the Westminster sort, including the American government, which is a different level of government.

Those pressures are all of a certain sort and they will not go away, which is one reason for having an independently staffed deputy minister commission.

Mr. Franks: I defer to my colleague's eloquence on this topic. I share his concerns and the need, and I think it is unfortunate that the wording of the recommendation in the Gomery commission has so far obscured discussion on the real issue of how deputy ministers are appointed and to whom and to what principles are they responsible and accountable. Putting it very simply, in our system ministerial responsibility is a basic doctrine. We have the supremacy of Parliament, and we have the rule of law, and I believe that deputy ministers must treat all three as equal. In the present system, to my mind, privilege is ministerial responsibility and the responsibility to the prime minister above the other two, and I think that needs correcting.

Senator Zimmer: Professor Aucoin, in your document, "Naming, Blaming and Shaming" you state:

Leaving aside the fact that one or more provisions in the Federal Accountability Act now before Parliament, such as the changes to the Canada Elections Act respecting campaign contributions, have little or nothing to do with government accountability...

Are you suggesting that election financing should not be included in the federal accountability act?

Mr. Aucoin: I was very much surprised when I saw the election financing provision in the accountability act. I fail to see how it is an issue of accountability, unless everything becomes accountability, which is not to say that I oppose the particular provision in that bill. The disadvantage of having it in the bill is that it has some provisions that are not directly related to the issue of accountability.

I have done some work in the past in terms of campaign finances as the director of research for the Lortie commission on electoral reform and party financing. One of the great advantages we have had in the Canadian system, notwithstanding what happened in the sponsorship scandal, is that we have developed the best campaign financing system in the world and usually considered matters of campaign financing in relation to other

Une fonction publique efficace nommée de façon indépendante est une pratique que le Canada a établie au cours du dernier siècle. En fait, le processus de nomination des sous-ministres essentiellement était indépendant. Depuis 20, 30 ou 40 ans il est devenu moins indépendant étant donné les pressions exercées sur les premiers ministres et les ministres pour faire exécuter leurs ordres, donc ce n'est pas une critique d'un régime particulier. Même si on a parlé souvent de la dictature amicale de Jean Chrétien, cela s'est produit dans chaque régime qui s'inspire du modèle de gouvernement britannique, y compris le gouvernement américain qui est un niveau différent de gouvernement.

Ces pressions sont toutes d'une certaine sorte et elles ne vont pas disparaître, ce qui est une raison d'avoir une commission indépendante de dotation des sous-ministres.

M. Franks : Je m'incline devant l'éloquence de mon collègue sur ce sujet. Je partage ses préoccupations et la nécessité de procéder ainsi, et je trouve regrettable que le libellé de la recommandation de la Commission Gomery ait jusqu'ici fait perdre de vue la véritable question de la manière dont les sous-ministres sont nommés et envers qui et selon quels principes ils sont responsables et doivent rendre des comptes. Très simplement, dans notre système la responsabilité ministérielle est une doctrine fondamentale. Nous avons la suprématie du Parlement et la suprématie du droit, et je crois que les sous-ministres doivent traiter les trois sur un pied d'égalité. Dans le système actuel, à mon avis, le privilège est une responsabilité ministérielle et la responsabilité envers le premier ministre prime sur les deux autres et j'estime qu'il faudrait rectifier la situation.

Le sénateur Zimmer : Professeur Aucoin, dans votre document intitulé « Désigner, blâmer et humilier » vous déclarez :

Indépendamment du fait qu'une ou plusieurs dispositions de la Loi fédérale sur la responsabilité, dont est actuellement saisi le Parlement, des changements tels que ceux apportés à la Loi électorale du Canada concernant les contributions aux campagnes, ont peu ou rien à voir à la responsabilité du gouvernement.

Proposez-vous que le financement électoral ne figure pas ne figure pas dans la loi sur la responsabilité?

M. Aucoin : J'ai été très surpris en voyant la disposition concernant le financement électoral dans la Loi sur la responsabilité. Je ne parviens pas à voir comment il peut s'agir d'une question de responsabilité, à moins que tout devienne affaire de responsabilité, ce qui ne veut pas dire que je m'oppose à l'inclusion de cette disposition en particulier dans ce projet de loi. L'inconvénient qu'elle figure dans ce projet de loi c'est qu'il renferme certaines dispositions qui ne se rapportent pas directement à la question de la responsabilité.

J'ai déjà fait du travail auparavant ayant trait aux finances électorales à titre de directeur de la recherche pour la commission Lortie sur la réforme électorale et le financement des partis. L'un des grands avantages qu'offre le système canadien, indépendamment de ce qui s'est produit lors du scandale des commandites, c'est que nous avons mis au point le meilleur système de financement électoral au monde et que nous avons

aspects of campaign finance. While this provision may well be an effective new component of the Canada Elections Act, I would have liked to have seen it discussed in the context of other aspects of the Canada Elections Act, in particular the spending limit provision.

Whenever one reduces the capacity to raise money in the system, one should prudently look at issues of one's capacity to spend. One wants to keep those in balance because we are dealing with a highly competitive system. Where scandals have occurred around campaign finance in other jurisdictions, and perhaps to some extent in Canada, it is always when those things get out of whack. You must consider the Canada Elections Act as a corporate whole in that regard.

Senator Zimmer: Professor Franks, in an article that you wrote entitled "From Gomery to the Accountability Act: the devil is in the details" you imply that the federal accountability act appears to imply a deep mistrust. Can you expand on that a bit, please?

Mr. Franks: The question comes back to what I was saying earlier, that what is needed is a sense of responsibility, that there is a command, control and punish mentality, or there is the old British expression, "Choose wisely and confide liberally." I think our system ultimately, right from the principle of ministerial responsibility down, is based on the principle of choosing wisely. Prime ministers really have more power than presidents in many systems, and the checks and balances in the system do not prevent prime ministers from wielding a lot of this power. It is ultimately the role of Parliament in the accountability process and the elections that are the checks and balances.

I made that comment also in the context of a recommendation in Gomery, which I think is very well made, that we already have enough rules and regulations, it is just that they are not followed, and that we do not need a regime of more rules and regulations. The accountability act is so big that it is hard to say it is this or is not that. As I have said, I really support the accounting officer provisions because it seems to me they help clarify responsibility and accountability in a modern system of government. When I get into other things, including some of the jobs given to the agents of Parliament, some of these questions on election finance and whistle-blowing, although that has been changed a bit, I get a little nervous that we are going too far into command, control and punish, rather than inculcating a sense of responsibility into the office-holders.

Senator Stratton: I am interested in your well-thought-out comments. We all have concerns about too much command and control, but to have done nothing after the events of the sponsorship scandal, et cetera — and I am not talking about

d'habitude considéré les questions de financement électoral dans le cadre d'autres aspects du financement électoral. Même si cette disposition pourrait être un nouvel élément efficace de la Loi électorale du Canada, j'aurais aimé qu'on en discute dans le contexte d'autres aspects de la Loi électorale du Canada, en particulier la disposition concernant la limite des dépenses.

Chaque fois qu'on réduit la capacité du système de recueillir des fonds, on devrait judicieusement considérer les problèmes concernant la capacité de dépenser. Nous devons maintenir ces capacités en équilibre parce qu'on est aux prises avec un système très compétitif. Lorsque des scandales se sont produits au sujet du financement électoral dans d'autres pays, et peut-être dans une certaine mesure au Canada, c'est toujours lorsqu'il y a eu des excès. Il faut considérer la Loi électorale du Canada en tant qu'une entité à cet égard.

Le sénateur Zimmer : Professeur Franks, dans un article que vous avez rédigé intitulé « From Gomery to the Accountability Act : the devil is in the details » vous sous-entendez que la loi fédérale sur la responsabilité semble dénoter implicitement une profonde méfiance. Pourriez-vous nous en dire un petit peu plus long à ce sujet s'il vous plaît?

M. Franks : On en revient à ce que je disais plus tôt à savoir que ce qu'il faut c'est un sens des responsabilités, et qu'il existe une mentalité qui vise à diriger, contrôler et punir, ou comme le veut la vieille expression britannique, « Choisir judicieusement et se confier sans réserves. » Je crois que notre système, en fin de compte, à partir du principe de la responsabilité ministérielle en descendant, est fondé sur le principe d'un choix judicieux. Les premiers ministres ont en réalité plus de pouvoirs que les présidents dans bien des régimes, et les moyens de contrôle qu'offre le régime n'empêchent pas les premiers ministres d'exercer quantité de ce pouvoir. C'est ultimement le rôle du Parlement dans le processus de responsabilité et les élections qui sont les moyens de contrôle.

J'ai fait cette remarque aussi dans le contexte d'une recommandation de la Commission Gomery, qui à mon avis est très pertinente, à savoir que nous avons déjà suffisamment de règles et de règlements mais qu'en réalité on ne les applique pas et qu'un régime qui en renfermerait plus est inutile. La loi sur la responsabilité est tellement volumineuse qu'il est difficile de savoir vraiment ce qu'il en est. Je le répète, j'approuve vraiment les dispositions concernant l'agent comptable parce qu'il me semble qu'elles aident à préciser la responsabilité et la reddition de comptes dans un système moderne de gouvernement. Quand j'aborde d'autres sujets, y compris certains des emplois accordés aux mandataires du Parlement, certaines des questions relatives aux finances électorales et aux dénonciateurs, même s'il y a eu quelques changements à cet égard, je deviens un peu nerveux à l'idée que nous nous engageons trop loin dans la voie qui consiste à diriger, contrôler et punir, au lieu d'inculquer un sens de la responsabilité aux titulaires de charge publique.

Le sénateur Stratton : Vos observations très réfléchies m'intéressent. Nous craignons tous une direction et un contrôle excessifs, mais on aurait eu tort de ne pas agir après les événements du scandale des commandites, etc. — et je ne parle

events under any particular government — would have been wrong. The public demanded that something be done, not only to affect the impact of the Gomery report but also the ancillary impacts of the gun control problem. Electoral financing became a critical part to tell the Canadian public clearly and concisely what we are doing. The public did not want to deal with one issue over here and another over there. To not do that would have been a failure by the current government. What is your reaction to that?

Mr. Franks: My reaction is that the key problem was in the failure of the public service to do its duty. A large part of the problem was that the most senior public servant did not do his duty. The act admirably covers that, as long as, as I said, the skeleton is fleshed out into a living body of true accountability. That is the crucial part of the whole thing. It is perhaps more abstract than saying you fine people this, you limit that or you reward people for something else, but I believe that is the system change that is needed.

Mr. Aucoin: I add a comment on the expectation to correct the failure, to which Professor Franks has referred. Perhaps I should emphasize, in my references to the sponsorship scandal, I refer to the maladministration that took place rather than the corruption at the other end. The problem was that the maladministration allowed the corruption to occur, and the big failure thus arose. That situation is significantly corrected by the accounting officer regime proposed in Bill C-2. That is also why I think the next step to the independent staffing of deputy ministers is necessary. It is also something that will occur over time.

I agree with you in terms of the need to attack things comprehensively. My point about the Canada Elections Act was not that government should not have moved on it but that including it in Bill C-2 perhaps takes away from its consideration with the Canada Elections Act itself. The Canadian public must be infuriated by the fact that deputy ministers have statutory authority and somehow are not accountable to Parliament, and that former ministers and deputy ministers, as Senator Campbell pointed out, can get off the hook because they no longer hold their positions. That is ludicrous.

Senator Stratton: I agree.

Mr. Aucoin: Parliament must exercise its powers of holding people to account, whether those people agree to it.

Senator Stratton: Some senators have been here long enough to remember many instances of asking a current minister a question on a problem of the past and hearing the reply that the minister was not here at that time. The deputy minister offered the same reply, and senators were powerless. That truly must change.

Mr. Aucoin: I do not think that senators are powerless.

pas d'événements survenus sous un gouvernement en particulier. Le public exigeait que des mesures soient prises, non seulement pour donner suite aux conséquences du rapport de la Commission Gomery mais aussi aux conséquences connexes du problème relatif au contrôle des armes à feu. Le financement électoral a joué un rôle critique pour dire au public canadien précisément et clairement ce que nous faisons. Le public ne voulait pas traiter d'une question ici et d'une autre là. Ne pas agir de la sorte aurait été un échec de la part du gouvernement actuel. Comment réagissez-vous à cette affirmation?

M. Franks : Je réagis de la façon suivante à savoir que le problème essentiel c'est l'échec de la fonction publique à faire son devoir. Le problème en grande partie tenait surtout au fait que le fonctionnaire le plus haut placé a manqué à ses devoirs. La loi en traite admirablement dans la mesure, je le répète, où le squelette est transféré dans un organe de véritable responsabilité. C'est l'élément crucial de toute l'affaire. C'est peut-être plus abstrait que de dire que l'on impose telle ou telle amende aux gens, que l'on limite tel droit ou qu'on les récompense pour autre chose, mais je crois que c'est le changement de système qui s'impose.

M. Aucoin : J'ajoute une observation dans l'espoir de corriger l'échec dont a fait mention le professeur Franks. Je devrais peut-être rappeler que lorsque j'ai parlé du scandale des commandites, j'ai fait allusion à la mauvaise administration qui s'est produite plutôt qu'à la corruption qui en avait découlée. C'est la mauvaise administration qui a permis à la corruption de se produire et l'énorme échec en a donc découlé. La situation est corrigée en grande partie par le régime britannique des agents comptables proposé dans le projet de loi C-2. Voilà pourquoi j'estime que la prochaine étape, soit la dotation indépendante, des sous-ministres est nécessaire. Cela se produire également avec le temps.

Je conviens avec vous qu'il faut s'attaquer au problème sous tous ses aspects. À propos de la Loi électorale du Canada, je ne voulais pas dire que le gouvernement n'aurait pas dû s'en occuper mais le fait de l'inclure dans le projet de loi C-2 va peut-être minimiser son étude proprement dite. Le public canadien doit être irrité par le fait que les sous-ministres détiennent des pouvoirs législatifs mais assez curieusement ils n'ont pas à rendre de comptes au Parlement, et que d'anciens ministres et sous-ministres, comme l'a fait remarqué le sénateur Campbell, peuvent s'en tirer à bon compte parce qu'ils ne sont plus en poste. C'est ridicule.

Le sénateur Stratton : J'en conviens.

M. Aucoin : Le Parlement doit exercer ses pouvoirs et tenir ces gens responsables, qu'ils le veuillent ou non.

Le sénateur Stratton : Certains sénateurs sont ici depuis assez longtemps pour se souvenir que dans bien des cas on avait posé une question à un ministre en place à propos d'un problème survenu dans le passé et qu'on l'avait entendu répondre qu'il n'était pas là à ce moment-là. Le sous-ministre donnait la même réponse et les sénateurs demeuraient impuissants. Il faut vraiment que cela change.

M. Aucoin : Je ne suis pas d'avis que les sénateurs sont impuissants.

Senator Stratton: For the most part, ministers and deputy ministers are off the hook.

Senator Cools: I thank the witnesses for coming before the committee. Professor Aucoin, you appeared last year before the Standing Senate Committee on National Finance and made many of the same comments that you have made today.

I have several thoughts for you. Frequently, I receive phone calls from journalists. I do many interviews in any given year. They always ask me how we can improve accountability. I respond that it requires government, the Prime Minister and cabinet to allow the Houses of Parliament to function as a Parliament, as opposed to simply a function. I mean that sincerely. The essence of your testimony, Professor Aucoin, is the imbalance of power — the concentration of power in the hands of the Prime Minister and the Prime Minister's Office, and the enlargement of the Prime Minister's jurisdiction.

I refer to comments you made a few minutes ago, Professor Franks, on appealing to the sense of responsibility within those people in positions of power to make decisions that are moral — I recall that you said “sense of responsibility.” You have put before us the phenomenon of what I would call “the moral and ethical foundation of the system,” with tremendous emphasis on the moral obligation that goes with offices or positions of public trust.

Whose job is it in government to uphold and to affirm those positions, principles, moral behaviour and approach? Please think carefully about the answer because it is difficult to find members and senators who could articulate for you the first 12 or so principles of the system of ministerial responsibility. Which minister is responsible for the moral conduct of office-holders and persons in a position of trust?

Mr. Franks: There is no single principal or guardian of morality in our system. The report of the Gomery commission did not acknowledge it but quoted from a British document when it stated that accounting officers, when in doubt about the propriety — which stands in for your use of “morality” — of a proposed action, should ask two questions. First, they should ask whether they can satisfactorily defend the decision before the Public Accounts Committee; and second, because the Public Accounts Committee is a proxy for Parliament and the public, they should ask whether they could properly and satisfactorily defend the decision in a public meeting. That does not appeal in any sense to abstract moral rules. Politics is the art of the possible and not the art of the ideal, and that must be kept in mind. First, morality is a personal thing in that you have to feel some sense that what you do can be justified before other people. Second, morality in politics is very much a relationship between the governors and the governed. Ultimately, our accountability and responsibility is to the public, and this is true in many ways for professors as well as for politicians because we have a duty to the community. That does not answer your question in an idealistic

Le sénateur Stratton : Dans la majorité des cas, les ministres et les sous-ministres s'en tirent à bon compte.

Le sénateur Cools : Je remercie les témoins de comparaître devant le comité. Professeur Aucoin, vous avez comparu l'année dernière devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales et vos observations pour la plupart étaient les mêmes que celles que nous avons entendues aujourd'hui.

J'ai plusieurs idées à vous soumettre. Souvent, je reçois des appels téléphoniques de journalistes. Je donne plusieurs entrevues chaque année. Ils me demandent toujours comment on peut améliorer la reddition des comptes. Je leur réponds qu'il faut que le gouvernement, le premier ministre et le Cabinet permettent aux deux chambres de fonctionner en tant que Parlement et pas simplement de s'acquitter d'une charge. Je suis sincère. Votre témoignage, professeur Aucoin porte essentiellement sur le déséquilibre du pouvoir — la concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre et de son Cabinet, ainsi que l'élargissement de la compétence du premier ministre.

Je fais allusion à vos observations d'il y a quelques minutes, professeur Franks, exhortant les personnes qui occupent des postes d'autorité à faire preuve du sens des responsabilités pour prendre des décisions morales — vous avez bien parlé du « sens des responsabilités ». Vous nous avez exposé le phénomène que je qualifierais de « fondement moral et éthique du système », en insistant énormément sur l'obligation morale qui accompagne les postes ou fonctions qui exigent la confiance du public.

Qui a le rôle au sein du gouvernement de proclamer et de défendre ces principes de comportement moral? Réfléchissez bien, s'il vous plaît, avant de répondre parce qu'on aurait du mal à trouver des députés et des sénateurs capables d'exprimer les 12 premiers principes environ du système de responsabilité ministérielle. Quel ministre est responsable de la conduite morale des titulaires de charge ou de personnes en situation de confiance?

M. Franks : Il n'existe pas un seul responsable ou gardien de la moralité de notre système. Le rapport de la Commission Gomery ne l'a pas avoué mais l'on y trouve une citation provenant d'un document britannique où l'on dit que lorsque les agents comptables éprouvent des doutes quant à l'opportunité — un autre mot pour « moralité » — d'un acte qu'on se propose de prendre, ils devraient se poser deux questions. D'abord, ils devraient se demander s'ils peuvent défendre de façon acceptable la décision devant le comité des comptes publics; et deuxièmement, puisque le comité des comptes publics représente le Parlement et le public, ils doivent se demander s'ils pourraient défendre de façon acceptable la décision lors d'une réunion publique. Cela ne fait appel en aucune manière à des règles morales abstraites. La politique est l'art du possible et non l'art de l'idéal, et il ne faut pas l'oublier. Premièrement, la moralité est une affaire personnelle car on doit avoir le sentiment de pouvoir justifier son action aux yeux d'autrui. Deuxièmement, la moralité en politique consiste en un lien entre le gouvernement et les administrés. En fin de compte, c'est au public que l'on doit rendre des comptes et être responsable de ses actes et c'est vrai à bien des

sense but it does answer it in respect of process and what I call a sense of responsibility. It means that you have to sense that you can trust what you have done.

Senator Cools: Mr. Franks, you are describing the notion of ministerial responsibility, which in the 1700s, as the system developed, was believed to bring the political morality that was needed to avoid corruption in the House of Commons. The king and the appointees of the day would use their positions to achieve their desired results. I agree that many of these problems have resulted from the loss of comprehension of the basic moral principles that overarched the system.

When certain events occur, such as the one involving David Emerson, I receive many phone calls. Why is that wrong? You will know. I frequently tell people about the principles and refer them to a source. The problem is that not many ministers read about those ancient bodies of principles because one has to dig pretty deep into the literature to find them. For example, the principle that the two Houses must exist in a state of harmony with each other provides the means to pass bills through Parliament. However, I recall one Liberal minister, and there have been others, who publicly attacked the Senate on a regular basis.

When new members join this fine institution, where do they learn these principles? When a young able-bodied individual joins the public service or the ministry, where does this individual learn these principles? Frankly, I do not hear anybody in positions of leadership articulating these principles. My heart is with you. I agree with you.

Mr. Franks: I could argue that saying a simple thing such as when you are faced with a difficult decision you should ask if you can defend this decision before a public accounts committee is a general philosophical principle. It is, in a pragmatic way, an operational expression of Kant's categorical imperative. You should act as though your decisions are in accordance with general principles. It is a very profound thought, in a way.

The problem I see in the sponsorship scandal — not to trivialize it — is that for better or worse, for right or wrong, the federal government perceived a drastic problem that needed an emergency solution. Unfortunately, the emergency solution ran out of control and was abused.

To say it was an emergency situation is a matter of judgment. I might not agree it was as big of an emergency as they said or that they should have gone into the sort of program they did. However, they were entitled to do that. The problem came when those who had the duty to ensure the program was properly run

égard pour les professeurs comme les hommes politiques parce que nous avons un devoir envers la collectivité. Voilà qui ne répond pas à votre question sur le plan idéaliste mais cela y répond sur le plan de la démarche et de ce que j'appelle un sentiment de responsabilité. Autrement dit, il faut avoir le sentiment de pouvoir faire confiance à la décision de l'action qu'on a prise.

Le sénateur Cools : Monsieur Franks, vous êtes en train de décrire la notion de la responsabilité ministérielle qui dans les années 1700, alors que le système évoluait, devait, croyait-on, susciter la moralité politique qui était nécessaire pour éviter la corruption à la Chambre des communes. Le roi et les responsables à l'époque utilisaient leurs postes pour obtenir les résultats qu'ils souhaitaient. Je reconnais que la plupart de ces problèmes proviennent du manque de compréhension des principes moraux fondamentaux qui dominaient le système.

Quand certains événements se produisent, comme celui qui a mis en cause David Emerson, j'ai reçu bien des appels téléphoniques. Pourquoi est-ce répréhensible? Vous le saurez. Je parle souvent aux gens au sujet des principes et je les renvoie à une source. Le problème c'est que bien peu de ministres se renseignent au sujet de ces anciens principes parce qu'il faut fouiller pas mal dans la littérature pour les trouver. Par exemple, le principe selon lequel l'harmonie doit exister entre les deux chambres, fournit le moyen de faire adopter les projets de loi par le Parlement. Cependant, je me rappelle qu'un ministre libéral et, il y en a eu d'autres, attaquait publiquement le Sénat sans discontinuer.

Quand de nouveaux sénateurs deviennent membres de cette remarquable institution, où apprennent-ils ces principes? Quand une jeune personne en bonne santé devient membre de la fonction publique ou du gouvernement, où cette personne apprend-elle ces principes? Franchement, que je sache, personne en fonction d'autorité n'énonce ces principes. Je compatis avec vous et je suis d'accord.

M. Franks : Je pourrais prétendre que de dire simplement que lorsqu'on est aux prises avec une décision difficile, on devrait se demander si l'on pourrait défendre cette décision devant un comité des comptes publics c'est là un principe philosophique général. Il s'agit, d'un point de vue pragmatique, de l'expression opérationnelle de l'impératif catégorique de Kant. Il faut agir de manière à ce que vos décisions soient conformes aux principes généraux. C'est une pensée très profonde dans un sens.

Le problème que j'entrevois dans le scandale des commandites — sans vouloir le banaliser — c'est que pour le meilleur ou pour le pire, à tort ou à raison, le gouvernement fédéral entrevoyait un problème considérable qui exigeait une solution d'urgence. Malheureusement, elle est devenue impossible à maîtriser et a fait l'objet d'un usage abusif.

Qualifier la situation d'urgente est affaire de jugement. Je peux ne pas accepter que la situation présentait une urgence aussi grave qu'on l'a dit ou que le gouvernement aurait dû se lancer dans la sorte de programme qu'il a entrepris. Cependant, c'était sa prérogative. Le problème s'est posé quand les personnes qui

failed to do so. We have to make a distinction between those two.

Senator Cools: You are coming in my direction in a particular way. Having discovered those problems, why was Parliament not asked to deal with them? Characteristic of the whole handling of that sponsorship scandal was the evasion of any judgment by either of the two Houses of Parliament.

Mr. Franks: It was also an evasion of informing Parliament about the program.

Senator Cools: Yes it was, in addition. The situation was very bad undoubtedly, but the responses to the situation were equally bad because they were all in the direction of avoiding a judgment of the House. I am trying to work my way toward Professor Aucoin's point about the weakness of Parliament.

Some of these problems have political origins. Undoubtedly, the sponsorship scandal had serious political overtones. I sincerely believe that if Parliament had its say and passed judgment on those individuals, the country would have been better served. This is my own private thought.

Mr. Franks: I share your view in retrospect, with one qualification. The fact that the government set up a commission and looked at it —

Senator Cools: Avoided Parliament?

Mr. Franks: No, I do not mean it in that sense. Many people said to Justice Gomery and the commission that having an Anglo-Canadian being so remorseless in pursuing the abuses that were so offensive to French Canada restored some faith in the system.

Senator Cools: Do you think so? I think it was the most demoralizing spectacle I have ever seen in my life.

Mr. Franks: Would you rather it had not happened?

Senator Cools: I did not say that. I would have preferred that Parliament dealt with it. Parliament should have been permitted to pass judgment on the political people and civil servants involved.

I was raised to believe that Parliament, this system, was the jewel of universal constitutionalism. Not to reveal caucus discussions and so on, but I belonged to that group of people who wanted to see it dealt with rather than whisked away to avoid an election, and to be put into the hands of a so-called royal commission. When Parliament speaks and passes judgment, it is usually a sounder judgment, I believe.

The Chairman: Professor Franks, do you want to make this your final comment on this subject because two other senators have been waiting patiently?

Senator Cools: I have another question. We need to find a way to divide up our time. The ones at the front end of asking questions get generous time.

avaient le devoir de veiller à ce que le programme soit proprement administré, ne l'ont pas fait. Il faut faire une distinction entre les deux.

Le sénateur Cools : Vous vous orientez dans la même voie que moi d'une façon particulière. Une fois que ces problèmes ont été découverts, pourquoi n'a-t-on pas demandé au Parlement de s'en occuper? Le refus de porter un jugement par l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement caractérise la façon dont toute l'affaire du scandale des commandites a été traitée.

M. Franks : C'était aussi une façon d'éviter d'informer le Parlement au sujet du programme.

Le sénateur Cools : Oui, en plus. Incontestablement la situation était très grave mais les mesures prises pour y remédier étaient tout aussi déplorables parce qu'elles visaient toutes à éviter à la Chambre de porter un jugement. J'essaie de rejoindre l'argument du professeur Aucoin au sujet de la faiblesse du Parlement.

Certains de ces problèmes ont des origines politiques. Sans aucun doute, le scandale des commandites avaient de graves implications politiques. Je crois sincèrement que si le Parlement avait eu son mot à dire et avait formulé une opinion sur ces personnes, le pays aurait été mieux servi. C'est ce que je pense personnellement.

M. Franks : Rétrospectivement je partage votre opinion avec une seule réserve. Le fait que le gouvernement ait établi une commission et considéré...

Le sénateur Cools : Et éviter le Parlement?

M. Franks : Non, ce n'est pas ce que je veux dire. Bien des gens ont dit au juge Gomery et à la commission que le fait qu'un Canadien anglais n'est éprouvé aucun remords en s'adonnant à des abus si offensants pour le Canada français, cela avait redonné une certaine confiance dans le système.

Le sénateur Cools : Le croyez-vous? Pour moi c'était le spectacle le plus démoralisant de ma vie.

M. Franks : Préfereriez-vous qu'il ne se soit pas produit?

Le sénateur Cools : Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'aurais préféré que le Parlement s'en occupe. Le Parlement aurait été autorisé à se prononcer sur le personnel politique et les fonctionnaires en cause.

J'ai été élevée avec la conviction que notre système parlementaire était le joyau du constitutionnalisme universel. Sans vouloir révéler des discussions de caucus etc., je dirais que j'appartenais à ce groupe de personnes qui voulaient qu'on traite ce scandale au lieu de le faire disparaître pour éviter des élections et le confier à une soi-disant commission royale. Lorsque le Parlement s'exprime et rend un jugement, d'habitude c'est un jugement plus judicieux, je crois.

Le président : Professeur Franks, voudriez-vous faire en sorte que ce soit votre dernière observation parce que deux autres sénateurs attendent patiemment?

Le sénateur Cools : J'ai une autre question. Nous devons trouver un moyen de diviser notre temps. Ceux qui ont posé des questions au début ont eu amplement de temps.

The Chairman: Senator Day is the opposition critic and he is always given ample time.

Senator Cools: I make a motion to the effect that we should have our witnesses back.

Mr. Franks: In 1923, the British Parliament found the same objection to things being funded secretly out of private funds. The Public Accounts Committee made recommendations to be followed since then that things could only be funded for a limited number of years without getting parliamentary approval. We do not have that rule in Canada yet.

Senator Cools: What I was looking for from you as well is that the Public Inquiries Act needs serious revision. It was the use of that act to appoint the royal commission that allowed the government to duck Parliament on many of these issues. In the U.K., they still must go to Parliament individually, commission by commission, but not in Canada anymore.

The last point I wanted to make is to ask you to amplify two things, if you can. First, in your remarks you made a statement to the effect that a prominent group of Canadians opposed or condemned the Gomery recommendations.

Mr. Franks: That was Professor Aucoin.

Senator Cools: Could you comment on that? Second, in respect of strengthening MPs and Parliament to fulfill its proper role, do you have any comment on what I would call the practical day-to-day functioning of Parliament? For example, in today's society, the Prime Minister or the government chooses the members of the committee, and the chairman of the committee. Frequently, these persons are chosen for weakness, complicity or whatever. In today's community, they are not paid. When the bill came before us to start paying chairmen and vice-chairmen of committees, I opposed it personally. Can you comment on that?

You are dealing with an enlargement of jurisdiction and power in the hands of not even prime ministers but the people around them that is unprecedented. We want to make Parliament stronger. How do we deal with the situation we had a couple of years ago where the Prime Minister announced he would rid himself of 75 or 80 MPs who were troublesome by not signing their nomination papers?

Mr. Franks: I will not comment on the election laws. On the other points, I believe that members of committees should be appointed for the life of a Parliament. I believe the chairs of committees should be appointed for the life of the Parliament. We run into the same problem there that we have with deputy ministers under the current system: that they are patronage appointments.

Le président : Le sénateur Day est le critique de l'opposition et on lui accorde toujours amplement de temps.

Le sénateur Cools : J'ai présenté une motion comme quoi nous devrions demander à nos témoins de revenir.

M. Franks : En 1923, le Parlement britannique a formulé la même objection à l'égard d'événements qui étaient financés secrètement par des fonds privés. Le comité des comptes publics a formulé des recommandations qui ont été suivies depuis lors, à savoir que des événements pourraient être financés seulement pendant un nombre limité d'années sans obtenir l'approbation du Parlement. Cette règle n'existe pas encore au Canada.

Le sénateur Cools : Ce que je m'attendais à vous entendre dire également c'est que la Loi sur les enquêtes publiques a grand besoin d'être révisée. C'est parce que le gouvernement a utilisé cette loi pour désigner la Commission royale qu'il a pu éviter de consulter le Parlement sur un grand nombre de ces questions. Au Royaume-Uni, les commissions, l'une après l'autre, doivent encore s'adresser au Parlement mais ce n'est plus le cas au Canada.

Je voudrais en terminant vous demander de développer deux points, si possible. D'abord, dans vos observations vous avez déclaré qu'un groupe très en vue de Canadiens s'opposaient ou condamnaient les recommandations de la Commission Gomery.

M. Franks : C'était le professeur Aucoin.

Le sénateur Cools : Pourriez-vous commenter cette déclaration? Deuxièmement, pour ce qui est de renforcer le rôle des députés et permettre au Parlement de remplir son rôle, auriez-vous quelque chose à dire sur ce que je qualifierais du fonctionnement pratique journalier du Parlement? Par exemple, dans la société actuelle, le premier ministre ou le gouvernement choisit les membres du comité et le président de celui-ci. Souvent, ces personnes sont choisies pour leur faiblesse, complicité et que sais-je. Dans la collectivité actuelle, ils ne sont pas payés. Quand nous avons été saisis du projet de loi nous demandant de rémunérer les présidents et vice-présidents du comité personnellement je m'y suis opposé. Pourriez-vous faire des observations à ce sujet?

On est aux prises avec un élargissement de la compétence et des pouvoirs que détiennent non seulement les premiers ministres mais les personnes de son entourage, élargissement inconnu jusqu'ici. Nous voulons rendre le Parlement plus fort. Comment s'attaquer à la situation qui s'est présentée il y a quelques années lorsque le premier ministre a annoncé qu'il allait se débarrasser de 75 ou 80 députés qui lui causaient des ennuis, en refusant de signer leurs documents de nomination?

M. Franks : Je ne commenterai pas les lois électorales. Sur les autres points, je crois que les membres des comités, et il en va de même pour les présidents des comités, devraient être nommés pour la durée d'une législature. Nous sommes aux prises avec le même problème que nous avons rencontré avec les sous-ministres en vertu du système actuel : à savoir que ce sont des nominations de favoritisme.

It is not only the government that does it. The opposition parties do it, too. I think we got off on a wrong step there. I would like to see that changed.

If we say the prime minister's power is entrenched in the deputy ministerial community, surely the party leadership's power is entrenched equally strongly in controlling the behaviour, rewards and punishments in the House of Commons, in particular.

Senator Cools: It is a huge problem. I sincerely believe that we are doomed unless Parliament begins to function as a Parliament. Thank you very much. I have read all your stuff, Professor Aucoin.

Senator Milne: I am not sure which one of you gentlemen suggested joint committees: that is, having the Public Accounts Committee or the National Finance Committee set up as joint committees. I want to warn you against that. Both of you have appeared before both committees of both Houses and you know the difference between the committees of both Houses. The joint committees all operate under the rules of the House of Commons committees. That is enough said on that matter.

As a result of that, you never get the in-depth questioning that you do here in a Senate committee. You simply cannot get it with the way the House of Commons apportions the questions.

Professor Franks, you said that most deputy ministers have not been around long enough to live with the results of their decisions, actions and failures. This act has no provisions regarding the appointment procedures and tenures of deputy ministers. Reform in these two areas is essential if the reform to the responsibility and accountability of ministers and deputy ministers proposed in the act are to succeed. What would you recommend?

Mr. Franks: I like Professor Aucoin's approach, with the proviso that I believe the appointment of a deputy minister should be for five years. If deputy ministers are removed, Parliament should be notified of that fact. Documents should be produced explaining the reasons for the removal — I hesitate to say for cause, but removal should not be a trivial measure. Deputy ministers are entitled to have a power of position long enough to exert their authority and uphold their responsibility and duties. I do not think that happens in the selection procedure Professor Aucoin has discussed admirably.

Senator Milne: Professor Aucoin, you pointed out that in the United Kingdom, in the case of disagreements, an accounting officer can ask for written instruction from a minister. Am I correct?

Mr. Aucoin: Yes.

Mr. Franks: I will volunteer to answer this one because I did the paper on that subject for the commission. The minister says, "I want you to do this." The deputy minister is called a permanent secretary there. First, a long discussion occurs. At the end of the

Le gouvernement n'est pas le seul à le faire. Les partis de l'opposition en font autant. Je crois que nous avons pris un mauvais départ. J'aimerais que les choses changent.

Si l'on dit que les pouvoirs du premier ministre sont ancrés dans la communauté des sous-ministres, les pouvoirs des dirigeants de parti le sont tout autant pour ce qui est du contrôle du comportement, des récompenses et des châtiments à la Chambre des communes, en particulier.

Le sénateur Cools : C'est un problème colossal. Je crois sincèrement que nous sommes voués à la catastrophe à moins que le Parlement ne commence à fonctionner comme tel. Merci beaucoup. J'ai lu toute votre documentation, professeur Aucoin.

Le sénateur Milne : Je ne sais pas au juste lequel de vous, messieurs, a proposé des comités mixtes : c'est-à-dire avoir un comité des comptes publics ou un comité des finances nationales, établi en tant que comité mixte. Je veux vous mettre en garde contre cette façon de procéder. Tous les deux vous avez comparu devant les comités des deux chambres et vous connaissez la différence entre les deux. Les comités mixtes d'habitude fonctionnent en vertu des règles des comités de la Chambre des communes. C'est assez dire.

C'est ce qui fait que l'on ne procède jamais au genre d'interrogatoire approfondi que fait un comité du Sénat. C'est tout simplement impossible étant donné la façon dont la Chambre des communes attribue les questions.

Professeur Franks, vous avez dit que la plupart des sous-ministres n'étaient pas en poste pendant suffisamment de temps pour subir les conséquences de leurs décisions, de leurs actes et échecs. Cette loi ne comporte aucune disposition concernant les procédures de nomination et les mandats des sous-ministres. La réforme dans ces deux domaines est essentielle si la réforme concernant la responsabilité et la reddition de comptes des ministres et des sous-ministres proposée dans la loi, doit réussir. Que recommandez-vous?

M. Franks : L'approche du professeur Aucoin me plaît, avec la réserve qu'à mon avis un sous-ministre devrait être nommé pour une période de cinq ans. Si les sous-ministres sont révoqués, le Parlement devrait en être notifié. Des documents devraient être fournis pour expliquer les raisons de la révocation — j'hésite à parler de motifs mais la révocation ne devrait pas être une mesure sans importance. Les sous-ministres ont le droit d'occuper une position de pouvoir d'une certaine durée pour exercer leur autorité et accomplir leurs responsabilités et leurs devoirs. Je ne pense pas que cela se produise dans le mode de sélection dont a discuté admirablement le professeur Aucoin.

Le sénateur Milne : Professeur Aucoin, vous avez signalé qu'au Royaume-Uni, dans le cas de désaccords, un agent comptable doit demander une instruction par écrit au ministre. Ai-je raison?

M. Aucoin : Oui.

M. Franks : Je vais volontiers répondre à cette question parce que j'ai rédigé un mémoire sur ce sujet à l'intention de la commission. Le ministre dit « Je veux que vous fassiez ceci. » Le sous-ministre est désigné du nom de secrétaire permanent au

day, when the minister insists, the deputy minister says, "I cannot support that decision because it goes against my responsibilities as accounting officer." The minister, who presumably has consulted with colleagues — and on every important issue for the last 40 years has done so — writes back and says, "I insist you do this because it is necessary in the public interest," or for whatever reason. The deputy minister then does it, but when the Public Accounts Committee is faced with it, the Public Accounts Committee brings the deputy minister before them and asks, "Did you write to the minister?" The response is, "Yes, I did." Sometimes the correspondence is private, which is when you get into the question of cabinet confidences. The chairman of the Public Accounts Committee then asks, "Were you overruled by the committee on this?" The deputy minister would reply, "Yes, I was." The chair would then ask, "Therefore, the minister has the responsibility for making the decision?" The deputy minister would reply, "Yes." Believe it or not, the Public Accounts Committee ends there, because its concern is strengthening the deputy minister positions. The committee investigation from then on is conducted in another committee of Parliament.

Senator Milne: It then goes to another committee of Parliament?

Mr. Franks: Yes: The important issues have been dealt with that way.

Senator Milne: The answer is yes, unless they are covered by cabinet confidentially?

Mr. Franks: They still go there. Sometimes members have appealed when the issue has been held to be confidential. Then, the equivalent of our information officer has examined it and either supported it or not supported it.

There have not been many of these issues. Of the two that have become public — and they are in the appendices to my study of the Gomery commission — one was immensely damaging to the Thatcher government. The second one was supported by the public and the government because it was an issue where the permanent secretary's responsibility for value for money would have meant that British industry would not have had something that the government felt it should have had. That is to say, a contract dealing with military procurement would have gone to another country.

Senator Milne: Do you think a version of this could be worked into the Canadian parliamentary context?

Mr. Franks: I do. However, I share Professor Aucoin's caveats. I would not rush into it because I think we have to work through this concept. My main concern is that Parliament, and particularly parliamentary committees, put enough emphasis on the system that includes the deputy ministers: how they are appointed and their tenure and what Parliament holds them responsible for — that is, the definition of their responsibilities,

Royaume-Uni. D'abord, une longue discussion s'engage. À la fin du compte, quand le ministre insiste, le député déclare « Je ne peux adhérer à cette décision parce qu'elle va l'encontre de mes responsabilités à titre d'agent comptable. » Le ministre, qui vraisemblablement a consulté des collègues — ce qui est le cas depuis 40 ans pour toute question importante, répond par écrit au sous-ministre en disant « J'insiste pour que vous le fassiez parce que c'est nécessaire dans l'intérêt public » — ou pour quelque autre raison. Le sous-ministre alors s'exécute mais quand le comité des comptes publics en prend connaissance, celui-ci convoque le sous-ministre et lui demande « Avez-vous écrit au ministre? » Il répond « Oui, je l'ai fait. » Parfois la correspondance a un caractère privé et c'est alors que la question du secret du Cabinet se pose. Le président du comité des comptes publics demande alors « Le comité a-t-il rejeté votre décision à ce sujet. » Le sous-ministre répond « Oui, c'est le cas. » Le président lui demande alors « Par conséquent, le ministre a la responsabilité de prendre la décision? » ce à quoi le sous-ministre répond affirmativement. Croyez-le ou non, le comité des comptes publics s'en tient là parce que ce qui l'intéresse c'est de renforcer les positions des sous-ministres. L'enquête du comité à partir de ce moment-là se déroule dans un autre comité parlementaire.

Le sénateur Milne : L'enquête passe alors à un autre comité parlementaire?

M. Franks : Oui : les questions importantes ont été traitées de cette manière.

Le sénateur Milne : La réponse est donc oui, à moins qu'ils ne soient protégés par le secret du Cabinet?

M. Franks : C'est toujours le cas. Parfois des députés ont interjeté appel de la décision quand la question était tenue pour confidentiel. Alors l'homologue de votre agent d'information l'a examiné et il s'est prononcé soit en faveur soit contre.

Il n'y en a pas eu beaucoup. Des deux qui ont été rendues publiques — et elles figurent en appendice à mon étude de la Commission Gomery — l'une a causé un tort énorme au gouvernement Thatcher. La deuxième avait l'appui du public et du gouvernement, parce qu'il s'agissait d'une question où la responsabilité du secrétaire permanent qui était d'assurer une bonne utilisation des deniers publics, aurait fait que l'industrie britannique n'aurait pas obtenu un avantage auquel le gouvernement estimait qu'elle avait droit. Autrement dit, un contrat portant sur des achats militaires aurait été accordé à un autre pays.

Le sénateur Milne : D'après vous, est-ce qu'une variante de cette disposition pourrait être incluse dans le contexte parlementaire canadien?

M. Franks : Assurément. Cependant, je partage les mises en garde formulées par le professeur Aucoin. Je ne m'empresserai pas de le faire parce que d'après moi nous devons réfléchir à ce concept. Ce qui m'inquiète surtout c'est que le Parlement, et en particulier les comités parlementaires accordent assez d'importance au système qui comprend les sous-ministres : la façon dont ils sont nommés et la durée de leur mandat et les

where they begin and end, how ministers begin and end and how they resolve disputes. The emphasis must go that far before we have a real working system. It will not happen overnight.

Senator Joyal: Professor Franks and Professor Aucoin, it is a pleasure to see you back. I have to declare a conflict of interest with Professor Franks, with whom I worked for several years.

I would like to come back to one of your preliminary statements to the effect that our system is organized on the principle of diffusion of power with various components. I want to come back to Parliament per se.

Professor Aucoin, you mentioned that one characteristic of the Canadian system is an imbalance of power between the government and Parliament. Professor Franks, you have been a keen observer of the functioning of Parliament — that is, of both Houses. The way I see the bill and the dynamics that the bill contains, I do not think it will address that imbalance per se between the government and Parliament. I think you and the Gomery commission have been highlighting the role of the Public Accounts Committee. However, the Public Accounts Committee is like the fire department: it comes once the alarm has been triggered. However, the commission should prevent the fire from happening. Essentially, that is the study of the estimates. Through the estimates process Parliament can hold the government to account.

If you look at the way the estimates are dealt with — and I think both of you have observed that — the estimates are not even discussed because they are presumed to be adopted by such a date. By its very nature, Parliament has abandoned its role to scrutinize because the estimates are deemed to be adopted by the end of May. That overall role of Parliament and the responsibility of dealing with all those reports from those six or so officers that are piled up on the system will not change the practice of Parliament. That abandonment will have an impact on the public service because, everything being equal, you cannot have structure without having to provoke readjustment or reaction to the system.

However, in terms of Parliament, I do not see anything in this bill or in anything the government has announced so far that will change the way that imbalance of power that you have described between government and Parliament will be addressed.

As a matter of fact, the House of Commons more or less has the ability to appoint chairs of committees through election. As you know, the first initiative of the present government was to put that ability aside and appoint the chair, contrary to what you have concluded in the Gomery report. The minimum of independence that the committee already had was more or less set aside.

questions dont le Parlement les tient responsables c'est-à-dire la définition de leurs responsabilités, leur point de départ et leur point d'arrivée, et comment les ministres tranchent les différends. Il faut que la priorité englobe tout cela avant que nous ayons un système qui fonctionne réellement. Cela ne se produira pas du jour au lendemain.

Le sénateur Joyal : Professeur Franks et professeur Aucoin, je suis ravi de vous revoir. Je dois révéler que je me trouve en conflit d'intérêts avec le professeur Franks car j'ai travaillé avec lui pendant plusieurs années.

J'aimerais revenir à l'une de vos déclarations préliminaires comme quoi notre système est organisé selon le principe de la diffusion des pouvoirs comportant divers éléments. Je voudrais revenir au Parlement proprement dit.

Professeur Aucoin, vous avez signalé que l'une des caractéristiques du régime canadien est un déséquilibre des pouvoirs entre le gouvernement et le Parlement. Professeur Franks, vous avez été un ardent observateur du fonctionnement du Parlement — c'est-à-dire des deux chambres. La façon dont je conçois le projet de loi et la dynamique qu'il comporte, je ne pense pas qu'il résoudra ce déséquilibre proprement dit entre le gouvernement et le Parlement. Selon moi, vous et la Commission Gomery ont fait ressortir le rôle du comité des comptes publics. Cependant, ce comité est comme le service des incendies : il intervient lorsque l'alarme est sonnée. Cependant, la commission devrait empêcher l'incendie de se produire. Essentiellement, il s'agit de l'étude des crédits. Grâce au processus d'examen des crédits, le Parlement peut exiger que le gouvernement rende des comptes.

Si l'on examine la façon dont les crédits sont traités — et je crois que vous deux l'avez observé — on ne les discute même pas parce qu'ils doivent probablement être adoptés à une certaine date. Par sa nature même, le Parlement a abandonné son rôle qui consistait à examiner à la loupe les crédits, parce qu'ils doivent être adoptés à la fin mai. Ce rôle global du Parlement et la responsabilité d'examiner tous ces rapports provenant de ces six agents environ que l'on entasse dans le système, ne modifieront pas la façon de procéder du Parlement. Ce désistement aura des répercussions sur la fonction publique parce que, toutes choses étant égales, on ne peut pas établir une structure sans avoir provoqué une réadaptation du système ou une réaction à ce dernier.

Cependant, en ce qui concerne le Parlement, rien dans ce projet de loi ou dans les mesures annoncées par le gouvernement jusqu'ici ne modifiera la façon dont le déséquilibre des pouvoirs que vous avez décrit entre le gouvernement et le Parlement sera réglé.

À vrai dire, la Chambre des communes a plus ou moins la faculté de nommer les présidents des comités au moyen d'élections. Comme vous le savez, la première initiative qu'a prise le gouvernement actuel a été de mettre cette faculté de côté et de nommer le président contrairement à vos conclusions dans le rapport Gomery. Le minimum d'indépendance que possédait déjà le comité a été plus ou moins écarté.

The overall issue of imbalance is not addressed fundamentally. In the years to come, we will probably conclude that we have not arrived at a solution that would change some of the fundamental elements of the way the system has operated.

Mr. Franks: I see a problem in the parliamentary budget officer, which is that we have a parliamentary system of responsible government. As part of that system, the government is responsible for the estimates. That is the government's program. The estimates are a fundamental policy document and a control document over administration. I fully support that all parliamentary committees need more support to the extent they can use it, and there I agree totally with Mr. Gomery's report. It is not just a budget officer and not just on budget. As you know, if you look at the estimates documents, you are talking about the Main Estimates: the votes. Also, departmental performance reports and everything else need a closer look — not every single one of them, but a look — so somebody can identify problem areas and talk about them.

Ultimately, the government has a responsibility for proposing and defending. I can become very frustrated with Parliament and parliamentary committees. On the other hand, we have a wonderful system of government that works well. In all of this, one must bear in mind proportionality: that the sponsorship program was one hundredth of one per cent of the expenditures of the Government of Canada. Most of the rest passed the smell test reasonably well. This weakness puts us up with the other governments of the world. We are not dealing with a system run by saints, scholars and wise kings. We are run by a government of human beings with all their fallibility.

The more I have looked at both Houses of Parliament over the years, the greater the respect I have for the commitment of people. Sometimes the system frustrates that commitment. I could go on for an hour or two on reform of committees. That is where I began my interest in Parliament — Saskatchewan in the 1960s — but I will spare honourable senators that history and defer to my colleague who made more criticisms of Parliament than I did.

Mr. Aucoin: One of the things I do is comparative studies. It is safe to say that the Canadian political culture and political tradition make the Canadian political system one of the best in the world for many reasons.

In part, we have been fortunate. You are absolutely right in terms of the imbalance of power. We operate a system that depends hugely on the behaviour of the government and the public service to do the right thing. The checks we have in the system have either diminished or have never been terribly effective in Canada.

On ne s'est pas penché fondamentalement sur la question générale du déséquilibre. Dans les années à venir, nous concluons probablement que nous ne sommes pas arrivés à une solution qui changerait certains des éléments fondamentaux de la façon dont le système a fonctionné.

M. Franks : Je vois un problème avec la nomination du directeur parlementaire du budget parce notre pays est doté d'un système parlementaire de gouvernement responsable. Dans le cadre de ce système le gouvernement est responsable du budget. C'est le programme du gouvernement. Le budget est un énoncé de principe fondamental et un document de contrôle de l'administration. Je suis complètement d'avis que tous les comités parlementaires ont besoin de plus de soutien dans la mesure où ils peuvent l'utiliser, et à cet égard j'approuve entièrement le rapport du juge Gomery. Il ne s'agit pas simplement d'un directeur parlementaire du budget et pas simplement du budget. Comme vous le savez, les documents budgétaires, il est question ici du Budget des dépenses principal, c'est-à-dire les crédits. En outre, les rapports ministériels sur le rendement et tout le reste doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi — pas chacun d'entre eux, mais en faire l'examen — afin que quelqu'un puisse identifier les questions qui posent problème et qu'on puisse en discuter.

En fin de compte, le gouvernement a la responsabilité de proposer des mesures et de les défendre. Le Parlement et les comités parlementaires m'irritent vraiment. Par contre, notre système de gouvernement est extraordinaire et il fonctionne bien. Dans toutes nos discussions, il faut ne pas perdre de vue le sens des proportions : à savoir que le programme des commandites représentait un centième de 1p. 100 des dépenses du gouvernement du Canada. Le reste pour la plupart a satisfait aux critères appropriés. Avec cette faiblesse, on rejoint les rangs des autres gouvernements du monde. Il ne s'agit pas d'un régime dirigé par des saints, des érudits et des sages. Nous sommes dirigés par un gouvernement d'êtres humains qui sont faillibles.

Plus j'ai examiné le cas des deux Chambres du Parlement au cours des ans, plus j'ai acquis de respect pour l'engagement des gens. Parfois, le régime fait obstacle à cet engagement. Je pourrais vous parler pendant une heure ou deux de la réforme des comités. C'est ce qui a été à l'origine de l'intérêt que je porte au Parlement — la Saskatchewan dans les années 1960 — mais je ferais grâce aux honorables sénateurs de cet historique et je vais céder la parole à mon collègue qui a été un critique beaucoup plus ardent que moi du Parlement.

M. Aucoin : Je fais notamment des études comparatives. On peut dire sans crainte que la culture et la tradition politiques du Canada font du régime politique canadien l'un des meilleurs au monde, pour bien des raisons.

Nous avons été en partie chanceux. Vous avez parfaitement raison au sujet du déséquilibre des pouvoirs. Nous gérons un régime qui dépend énormément de la façon d'agir exemplaire du gouvernement et des fonctionnaires. Les moyens de contrôle dont nous avons doté le régime ont soit perdu de leur efficacité ou n'ont jamais été très efficaces au Canada.

To compare to other systems, Britain, for example, has a much larger House of Commons, which is able to do a lot of the effective work. A tradition in the British House of Commons is that a large percentage of MPs — less than a majority — take the holding of government to account as the first priority. The Parliament of Canada sent a committee 10 or 15 years ago to Westminster and was surprised to find how many MPs in Britain think that holding the government to account is the priority. Studies in Canada show that it is way down on the list. It is not even on the radar screen. Britain also has had the accounting officer system.

Australia has been fortunate in a more unruly political system to have a powerful Senate. Its House of Representatives pales in comparison to the House of Commons here, in a way, but the Senate is powerful. The Senate has the accountability function, in part because of the number of senators who have been around for so long in that system. Their electoral system makes them a powerful and knowledgeable institution.

The system in New Zealand was probably the weakest of the four until it adopted proportional representation. Overnight, the imbalance of power changed hugely, even with coalition governments that tend to be coalition minority governments. The House of Representatives went from being a weak Parliament to a strong one that also made effective use of the resources it always had, such as the Auditor General.

In the Canadian case, what we have done with the accountability bill is improve on the margins. The accounting officer concept is important; some aspects of helping Parliament are important. We have not dealt with the issue of public service independence, which is coming in all jurisdictions.

We certainly have not dealt with the fundamental issue, namely, the estimates. If Parliament does not pay much attention to the estimates, it is unlikely to pay much attention to the accounts. If it does not, it will not catch these things. Where was Parliament during all of this? Why were these questions not asked earlier? Even when the sponsorship scandal exploded, why was the Public Accounts Committee not more effective? These things resulted in a shambles after a while. All that speaks to those traditions, cultures and practices.

One final point is to be made, particularly for political scientists such as myself that throw around the terms such as “prime ministerial government” and “prime ministerial power”: it is important to remember that the Canadian Prime Minister is more powerful than any of the other Prime Ministers in the world. Margaret Thatcher was thrown out at the height of her power. Bob Hawke in Australia was thrown out at the height of his

Si l’on compare notre système à d’autres, par exemple la Grande-Bretagne, on constate que la Chambre des communes de ce pays compte beaucoup plus de députés, ce qui lui permet de faire énormément de bon travail. Il existe une tradition à la Chambre des communes britannique selon laquelle un fort pourcentage des députés — moins de la majorité, — mettent en tête de leurs priorités l’obligation du gouvernement à rendre des comptes. Il y a 10 ou 15 ans, le Parlement canadien a envoyé un comité à la Chambre britannique et a été étonné de constater que le grand nombre de députés britanniques considèrent comme objectif prioritaire l’obligation d’exiger que le gouvernement rende des comptes. Les études effectuées au Canada révèlent que cette préoccupation figure en bas de la liste. Le sujet n’est même pas d’actualité. La Grande-Bretagne dispose aussi du régime des agents comptables.

L’Australie a eu la chance, même si son régime politique est plus turbulent, d’avoir un Sénat puissant. Sa Chambre des représentants ne souffre pas la comparaison avec notre Chambre des communes, mais son Sénat est puissant et il a pour rôle de veiller à la reddition des comptes. Cela s’explique en partie en raison du fait qu’un grand nombre de sénateurs sont en place depuis si longtemps. Leur système électoral fait que leur Sénat est une institution puissante et bien informée.

Le système en Nouvelle-Zélande était probablement le plus faible des quatre, jusqu’à ce que le pays adopte la représentation proportionnelle. Du coup, le déséquilibre du pouvoir a changé énormément, même avec les gouvernements de coalition qui tendaient à être des gouvernements minoritaires de coalition. La Chambre des représentants, qui était avant un parlement faible, s’est renforcé et a commencé à utiliser efficacement les ressources qui étaient toujours à sa disposition, comme le vérificateur général.

Dans le cas du Canada, ce que nous avons fait avec le projet de loi sur la responsabilité, c’est une amélioration marginale. Le concept de l’agent d’imputabilité est important; certains aspects relativement à l’aide au Parlement sont importants. Nous n’avons pas abordé la question de l’indépendance de la fonction publique, qui se pose à tous les paliers.

Et nous n’avons certainement pas abordé la question fondamentale, soit la question sur le budget des dépenses. Si le Parlement ne s’intéresse pas beaucoup au budget des dépenses, il ne s’intéressera probablement pas beaucoup aux comptes. Et ainsi, il ne pourra pas relever les choses importantes. Où était le Parlement durant toute l’affaire? Pourquoi n’a-t-on pas posé ces questions plus tôt? Et lors du scandale des commandites, pourquoi le comité des comptes publics n’a-t-il pas été plus efficace? Après un certain temps, ce fût la pagaille. Tout cela s’explique par les traditions, les cultures et les pratiques.

Il faut préciser une chose une fois pour toutes, surtout pour les spécialistes en politique comme moi qui utilisent des termes comme « gouvernement du premier ministre » et « pouvoir du premier ministre » : il est important de se rappeler que le premier ministre du Canada a plus de pouvoir que tout autre premier ministre dans le monde. Margaret Thatcher a été amenée à démissionner au plus fort de son règne. Bob Hawke, en Australie,

power. David Lange in New Zealand was thrown out. That does not occur here. Our prime ministers are powerful, mostly because of their security within the party system. Tony Blair has survived largely because the Labour Party has a system of disposing of its party leaders, and therefore, prime ministers, which is very much like the Canadian tradition. They can do it, but it is eight months of blood on the floor. He has been able to survive, compared to Margaret Thatcher, who was out literally within 24 hours.

The capacity of a prime minister to dismiss the independent selection of chairs speaks to that as does the capacity to have a system that favours free votes that disappear after an election. Those kinds of things occur within our system because of the power of our prime minister. The power is not in the occupant of the position but in the position itself.

Senator Cools: Professor Franks did not comment on his statement about the prominent Canadians who have rejected the Gomery recommendations. Could he include that at some point before the end of the meeting?

Mr. Franks: I apologize.

Senator Cools: You are forgiven. I will forgive you anything.

Mr. Franks: I felt a hatchet job was done on the report by taking some of the things that were not terribly strong — one that Mr. Aucoin has discussed is the specific process for appointing deputy ministers — and attacking these things to the point of missing what Gomery was saying. For example, ministers should not be witnesses before a public accounts commission because the commission then becomes partisan. When it becomes partisan, it does not pursue the responsibilities of deputy ministers. It should pursue the responsibilities of deputy ministers and force the public service to live up to its responsibilities and so on, all the way along.

The Gomery commission recommended that records be kept of decisions. Look at the issue that the Public Accounts Committee is looking at now. When was it decided that things should not go into a supplementary estimate? There is no record of the meeting, and people are giving different explanations of what happened.

These things are serious, but I have felt that a group of people were opposed to the demands that the deputy ministers become responsible and accountable in a public forum. I carried on my side of that argument, too, at the time. I have been quoted as saying that this was Kroeger and the Notables, as I call them, a rock group of some sort, which did that. I know that Mr. Kroeger has been before this committee and I have the highest respect for him, but I simply did not agree either with the tenor of that discussion or the overall thrust of the arguments. I appreciate having the opportunity to come before this committee and to offer a different way of looking at things.

Senator Baker: When Professor Aucoin mentioned the British system and the comparisons, I was thinking that in 1974, Stanley Knowles and I, both members of the committee, travelled to

aussi. Et David Lange, en Nouvelle-Zélande, a aussi été amené à démissionner. On ne voit pas ce genre de choses ici. Nos premiers ministres ont du pouvoir, surtout en raison de leur position sécuritaire au sein du parti. Tony Blair a survécu surtout parce que le système du Labour Party qui traite ses chefs, et notamment le premier ministre, d'une manière qui ressemble beaucoup au système traditionnel du Canada. Ils peuvent amener un chef à démissionner, mais cela prend des mois. Tony Blair a pu survivre, contrairement à Margaret Thatcher, qui a été appelée à démissionner en 24 heures, littéralement.

On parle ici du premier ministre qui peut faire fi de la sélection indépendante des présidents, de même que de la disparition, après les élections, d'un système qui favorise le vote libre. Ce genre de choses existe dans notre système en raison du pouvoir que possède notre premier ministre. Le pouvoir ne réside pas dans la personne qui occupe le poste, mais dans le poste lui-même.

Le sénateur Cools : Le professeur n'a pas fait de commentaires sur ce qu'il a déclaré, au sujet des Canadiens de haut rang qui ont rejeté les recommandations du juge Gomery. Pourrait-il le faire, d'ici la fin de la séance?

M. Franks : Je m'excuse.

Le sénateur Cools : Vous êtes pardonné. Je vous pardonnerais n'importe quoi.

M. Franks : Je crois que l'on a fait un travail de sabotage avec le rapport, en faisant ressortir certaines choses qui n'étaient pas très solides — notamment, M. Aucoin en a parlé, le processus de nomination des sous-ministres — et en attaquant ces choses au point où l'on ne tient pas compte de ce que le juge Gomery disait. Par exemple, les ministres ne devraient pas témoigner devant une commission des comptes publics, car la commission devient alors partisane. Et lorsqu'elle devient partisane, elle ne s'acquitte plus des responsabilités des sous-ministres. Elle devrait le faire et obliger la fonction publique à respecter ses responsabilités, etc.

La Commission Gomery a recommandé que l'on tienne des comptes rendus des décisions. Regardez la question dont est saisi le comité des comptes publics actuellement. Quand a-t-on décidé que certaines choses n'allaient pas dans le budget des dépenses? On n'a pas le compte rendu de cette séance, et diverses versions sont véhiculées pour expliquer ce qui s'est produit.

Il s'agit de questions sérieuses, et j'ai senti qu'un groupe de personnes s'opposait aux demandes voulant que les sous-ministres deviennent responsables et obligés de rendre des comptes dans un cadre public. J'ai raconté ma version de l'histoire, moi aussi, à l'époque. On a cité mes propos lorsque j'ai dit que c'était Kroeger et les Notables, comme je les appelle, un groupe rock quelconque, qui avait fait cela. Je sais que M. Kroeger a comparu devant ce comité et j'ai le plus haut respect pour lui, mais je ne peux m'entendre sur le contenu de cette discussion ni sur l'ensemble des arguments. J'apprécie le fait de pouvoir comparaître devant le comité et de pouvoir offrir un point de vue différent.

Le sénateur Baker : Lorsque le professeur Aucoin a parlé du système britannique et a fait des comparaisons, je me suis rappelé qu'en 1974, Stanley Knowles et moi-même, qui étions alors

Britain and to other nations, examining their accountability structures, namely, Question Period, committees and so on. We came back with two recommendations. One was to allow committees to originate their own terms of reference, and the other was to appoint an outside body, made up of representatives of the academic community and the media, to recommend constant changes to the rules regarding such things as Question Period, committees and so on.

I think that outside separate committee still exists under the British system. In other words, we are saying you cannot leave it to politicians to change their own rules to make the system accountable. How do you feel about that?

Mr. Franks: I can give you an answer on the first. When the estimates were given to committees — and I think it was 1968 — the Speaker, to my astonishment, would not accept a substantive report on the estimates. The Fisheries Committee, in particular, attempted to write serious reports and they would not be accepted, the reason being that the estimate issue was simply a vote on the money. That was changed just a few years ago, so your work with Mr. Knowles took 20-plus years to reach fruition. It means that committees can now initiate their own investigations. One regrets that they so far have not been terribly enterprising on that. This is a terrible thing to say, but that whenever I look at committee work in Parliament, I hold up Senate committees as the models to choose on investigations. There have been some good ones in the House of Commons, but I could probably list five Senate committee reports to every House report. I think we get back to one of the things that Professor Aucoin mentioned, which is shortage of manpower.

Mr. Aucoin: I agree. My reference is to giving even the minorities on committee's greater powers, for committees to scrutinize and to hold people to account. You certainly cannot do that with respect to legislative committees because there you have to respect majority rule, but for committees that are holding the government to account or conducting scrutiny, it is important that those committees be as strong and as independent of the government as possible. The majority of that kind of work these days must be done through committees, it cannot be done on the floor of the House or the Senate. We can measure the efficacy and effectiveness of Parliament by the capacity of the committees to do this work without the command of the government, particularly as your party discipline coming down strong.

On having outside bodies to recommend rules, for the same reason that in Canada we have made huge progress compared to other countries by using things like independent electoral boundary commissions for matters that touch upon the partisan interests of members of Parliament, it is always useful to use outside bodies in some fashion over these matters, because partisans find themselves in a conflict of interest when they are

membres du comité, avons été en Grande-Bretagne et dans d'autres pays pour examiner les structures de reddition de compte, comme la période de questions, les comités, et cetera. Nous en avons tiré deux recommandations. La première recommandation proposait de permettre aux comités de déterminer leur mandat et la deuxième, de nommer un organisme externe constitué de membres du monde universitaire et des médias dont le mandat consisterait à recommander les changements devant être apportées aux règles, par exemple, les règles de la période de questions et celles des comités.

Je pense qu'il y a encore un comité distinct et externe dans le système britannique. Autrement dit, ils disent qu'il ne faut pas se fier aux politiciens pour modifier les règles qui les régissent en vue de rendre le système responsable. Que pensez-vous de cela?

M. Franks : Je peux vous répondre au sujet de la première recommandation. Lorsque les comités ont eu comme mandat de se pencher sur le budget des dépenses — et je crois que c'était en 1968 — le président, à mon étonnement, n'a pas voulu accepter de rapports volumineux sur la question. Le comité des pêches, en particulier, a voulu rédiger des rapports sérieux, mais ceux-ci n'ont pas été acceptés, sous le prétexte que le budget des dépenses ne demandait qu'un vote au sujet de sommes d'argent. Cela a changé il y a quelques années seulement, alors il a fallu plus de 20 ans pour que les travaux que vous avez faits avec M. Knowles portent des fruits. Cela signifie que les comités peuvent maintenant entreprendre leurs propres enquêtes. Il est regrettable que jusqu'à présent, ils n'aient pas été très actifs à ce titre. Il est terrible de dire cela, mais à chaque fois que je prends connaissance des travaux d'un comité parlementaire, je trouve que les comités sénatoriaux peuvent être cités en exemple sur la question d'entreprendre des enquêtes. Il y a eu de bons comités du côté de la Chambre, mais je peux probablement vous énumérer cinq rapports provenant de comités sénatoriaux pour chaque rapport provenant d'un comité de la Chambre qui est digne de mention.

M. Aucoin : Je suis d'accord avec cela. Je suis en faveur avec l'idée de donner plus de pouvoir aux comités, même aux membres des partis minoritaires, afin qu'ils puissent examiner les questions à la loupe et demander des comptes. Il n'est pas possible de faire cela dans le cas des comités législatifs, parce qu'il faut respecter le principe de la majorité, mais pour les comités qui demandent des comptes au gouvernement ou qui effectuent des examens, il est important d'être aussi solides et indépendants que possible. De nos jours, la majorité de ces travaux doivent être faits par les comités; ils ne peuvent être faits sur le parquet de la Chambre ou du Sénat. On peut mesurer l'efficacité et l'efficience du Parlement en vérifiant si les comités parlementaires peuvent effectuer ce type de travail sans être dirigé par le gouvernement, et c'est particulièrement vrai lorsque la discipline de parti est forte.

Pour ce qui est de la question d'avoir des organismes extérieurs qui recommandent les règles, pour la même raison que nous avons fait d'énormes progrès au Canada comparativement à d'autres pays, en utilisant des mécanismes comme les commissions de délimitation des circonscriptions électorales pour régler la question de l'intérêt partisan des députés, il est toujours utile d'avoir recours à des organismes de l'extérieur. Les partisans sont

pursuing these matters. There are partisan interests versus the public interests, so the best of people will get tipped the wrong way at times. That, again, I think is introducing a check within the system that is very helpful. If you look at what is occurring in several other jurisdictions around the world surrounding matters of constituency boundaries, you can see the wisdom of the Canadian approach in this regard.

The Chairman: Thank you very much, witnesses. This has been excellent. I know that you both have had an opportunity to appear before Senate and House committees before, and every time you come before Senate committees we are all enriched by what you are able to do by way of enlightening us as to the subject at hand. Today the subject at hand is Bill C-2. Thank you for your words and your helpful understanding of some of the difficult sections relating to accountability. It is deeply appreciated.

Honourable senators, I am saying goodbye and thank you to these two witnesses. There are more to come, but before we suspend, I have a motion I must revert to Senator Milne.

Senator Milne: I move that in consideration of any votes on any motions dealing with the disposition in committee of Bill C-2, an act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, that any votes be held no earlier than the completion of hearing all witnesses.

This has been normal practice within this committee, never to have votes before all witnesses have been heard. I am just putting it once again, as has been done in the past, into words.

Senator Stratton: Is there any further discussion with respect to that motion?

Senator Cools: I am just wondering why you think it is necessary. You are saying it has been done in the past, but there is no need to do it just because it was done in the past. Why do you think it is necessary?

Senator Milne: I am just proposing it so that both sides can relax and nobody gets blindsided by any motion to go immediately to clause-by-clause.

Senator Stratton: So you mean by adopting this motion, senator, you guys can stay away?

Senator Milne: No, you can stay away.

Senator Stratton: That, too. You guys do anyway, for the most part. You have a tough time turning out.

I would like to put an amendment to this, if I could, because there was an agreement made earlier, notwithstanding the motion put by Senator Milne, that Bill C-2 be reported back to the Senate no later than the afternoon session of the Senate on Tuesday, September 26, the reason being that it was a previous agreement made by the steering committee — it is in writing —

en conflit d'intérêts lorsqu'ils s'occupent de ces questions. Il y a les intérêts partisans par rapport aux intérêts de la population, et les intérêts sont faussés parfois. Les organismes de l'extérieur permettent, comme je l'ai dit, d'équilibrer le système, ce qui est très utile. Si vous examinez ce qui se passe dans d'autres pays, en ce qui a trait à la délimitation des circonscriptions, vous pouvez voir qu'il y a de la sagesse dans l'approche du Canada.

Le président : Merci beaucoup, messieurs les témoins. Vous avez fait d'excellentes interventions. Je sais que vous avez, tous les deux, déjà eu l'occasion de comparaître devant des comités du Sénat et de la Chambre, et à chaque fois que vous présentez vos points de vue devant un comité sénatorial, nous sommes tous renseignés sur le sujet à l'étude grâce à votre capacité de nous présenter les choses clairement. Aujourd'hui, nous nous penchons sur le projet de loi C-2. Je vous remercie de vos interventions et votre capacité d'expliquer clairement certains articles difficiles qui portent sur la responsabilité. C'est très apprécié.

Honorables sénateurs, je dis au revoir aux deux témoins et je les remercie. Il y a en a d'autres, mais avant de suspendre nos travaux, je dois laisser la parole au sénateur Milne, qui veut présenter une motion.

Le sénateur Milne : Je propose que les motions qui se rapportent à l'examen du projet de loi C-2 en comité, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, ne soient mises aux voix qu'une fois que tous les témoins ont été entendus.

C'est la pratique habituelle du comité de ne jamais voter tant que les témoins n'ont pas tous été entendus. Je voulais simplement mettre cette pratique par écrit, comme cela a déjà été fait.

Le sénateur Stratton : Quelqu'un désire-t-il intervenir au sujet de cette motion?

Le sénateur Cools : Je me demande seulement pourquoi vous estimez que cela est nécessaire. Vous dites que cela a déjà été fait par le passé, mais il n'est pas obligatoire de le faire parce que cela a déjà été fait. Pour quelle raison estimez-vous que c'est nécessaire?

Le sénateur Milne : Je propose simplement cette motion pour que, des deux côtés, nous puissions relaxer et pour que personne ne se sente obligé, par une motion, de passer tout de suite à l'étude article par article.

Le sénateur Stratton : Alors, vous voulez dire qu'en adoptant cette motion, madame le sénateur, vous pouvez rester à l'écart?

Le sénateur Milne : Non, vous pouvez rester à l'écart.

Le sénateur Stratton : Ça aussi. Vous le faites de toute manière presque tout le temps. Vous avez de la difficulté avec cela.

J'aimerais proposer un amendement à cette motion, si vous me le permettez, car nous avons eu une entente, plus tôt, selon laquelle, peu importe ce que dit la motion du sénateur Milne, nous devons remettre le projet de loi C-2 au Sénat au plus tard à la séance du jeudi 26 septembre. Le comité directeur a conclu une entente — sous forme écrite — portant que le projet de loi doit

that this bill would be reported back by September 26. That is three weeks from now. We can hear every witness under the sun in three weeks. Therefore, I put that motion as an amendment to your motion, Senator Milne.

Senator Campbell: Can I see that agreement in writing? I am advised that there is no agreement in writing. This is the first I have heard of it and I would like to see that document.

Senator Day: I am wondering if this is a proper amendment to the earlier motion.

Senator Cools: It is not an amendment. This is a new proposition.

Senator Stratton: I guess the fundamental question becomes: What are you afraid of?

Senator Campbell: I am not afraid of anything. I just want to make sure that we get to listen to all the witnesses. We could be finished before then, but I am not sitting 24/7 just to get this through. I might add that when the Liberals brought in this type of a bill, it took four months for the Senate to go through it. That was a Liberal Senate. It took them four months to go through it. It made sense.

Senator Stratton: Why did this committee not sit over the summer then? We could have had four months.

Senator Campbell: Why would we want to sit over the summer?

Senator Stratton: We could have had four months.

Senator Campbell: What is the urgency?

Senator Stratton: There is an urgency to get it done and you know the reason as well as I do.

Senator Campbell: There will not be any bones sticking out if we do not have this thing done in any given time. I do not see any great emergency. You had the big emergency in Afghanistan and people are dying there. Nobody will die if we do not have this thing through by September 26. This committee is set up by the Prime Minister, by the Conservatives, to try and embarrass the Senate, and frankly I am not prepared to go along with that. They will say, "Oh, well, they're dragging their feet. Here's another example of people who do not want to do anything." I am prepared to sit eight hours a day to talk to witnesses and to hear what they have to say.

Senator Stratton: If we sit eight hours a day for three weeks —

Senator Campbell: I am not sitting next week.

Senator Stratton: Five days a week, eight hours a day: how many hours is that?

Senator Campbell: One hundred and twenty hours, but I am not sitting next week because we had an agreement that we would sit the first week and we would sit the third week.

Senator Cools: I would like to say something, Chairman. I know of no agreements, and I am not convinced that the steering committee can make such agreements on anyone's behalf.

être remis d'ici le 26 septembre. C'est dans trois semaines. Nous pouvons entendre tous les témoins possibles en trois semaines. Cependant, je propose cette motion qui modifie votre motion, sénateur Milne.

Le sénateur Campbell : Puis-je vois cette entente écrite? On me dit qu'il n'y a pas d'entente écrite. C'est la première fois que j'en entends parler et j'aimerais voir ce document.

Le sénateur Day : Je me demande si c'est approprié de modifier la motion précédente de cette manière.

Le sénateur Cools : Ce n'est pas un amendement. C'est une nouvelle proposition.

Le sénateur Stratton : Je suppose que la question fondamentale est la suivante : De quoi avez-vous peur?

Le sénateur Campbell : Je n'ai peur de rien. Je veux simplement m'assurer que nous allons entendre tous les témoins. Nous aurons peut-être terminé d'ici là, mais je ne vais pas siéger 24 heures sur 24 pour y arriver à tout prix. J'ajouterais que lorsque les libéraux ont proposé ce projet de loi, il a fallu au Sénat quatre mois pour l'examiner. C'était un Sénat libéral. Il leur a fallu quatre mois. C'est logique.

Le sénateur Stratton : Pourquoi le comité n'a-t-il pas siégé cet été, alors? Nous aurions eu ces quatre mois.

Le sénateur Campbell : Pour quelle raison aurions-nous siégé durant l'été?

Le sénateur Stratton : Nous aurions eu quatre mois.

Le sénateur Campbell : Quelle est l'urgence?

Le sénateur Stratton : C'est urgent, et vous savez pourquoi tout autant que moi.

Le sénateur Campbell : Personne ne mourra si nous n'arrivons pas à faire notre travail selon le délai demandé. Je ne vois pas l'urgence. Il y a une grande urgence en Afghanistan, où des personnes sont tuées. Personne ne va mourir si nous n'arrivons pas à faire notre travail d'ici le 26 septembre. Le premier ministre, les conservateurs, veulent, par le truchement de ce comité, embarrasser le Sénat, et franchement, je ne veux pas aller dans le même sens. Ils diront : « Ah, ils se traînent les pieds. Voilà un autre exemple de personnes qui ne veulent rien faire. » Je suis prêt à siéger six heures par jour pour entendre les témoins et pouvoir leur parler.

Le sénateur Stratton : Si nous siégeons huit heures par jour pendant trois semaines...

Le sénateur Campbell : Je ne siégerai pas la semaine prochaine.

Le sénateur Stratton : Cinq jours par semaines, huit heures par jour, combien d'heures cela fait-il?

Le sénateur Campbell : Cent vingt heures, mais je ne siégerai pas la semaine prochaine, car nous nous sommes entendu pour siéger la première et la troisième semaine.

Le sénateur Cools : J'aimerais dire quelque chose, monsieur le président. Je ne suis pas au courant de cette entente, et je ne pense pas que le comité directeur puisse conclure une entente au nom des autres.

Perhaps, Mr. Chairman, we need a full-fledged discussion here on the relationship between the steering committee and the broader committee. While we are throwing everything into the wash, I belong to that group of people that do not even understand how witnesses are chosen and what inputs the members of the committee have into choosing witnesses. I am not happy with just a note saying, "Meetings are fixed, these and those dates are there, just get here as soon as you can, and by the way, here are the witnesses." That is not good enough for me.

The issues on the table are piling up, but the first issue before us, honourable senators, is that the amendment is not an amendment to the motion. It is a new proposition.

Senator Milne: I agree with Senator Cools. It is not a proper amendment to my motion, but I would like to hear from the two members of the steering committee who were here when I was absent.

Senator Stratton: I would like to ask why, in your opinion, my amendment is inappropriate? It gives a due date.

Senator Milne: You ask your colleague. It does not amend my motion in any way whatsoever. It is a further issue.

Senator Cools: A motion is a distinct proposition, and your amendment, as a proposition, is valid, so we are not talking about its validity, but it should be moved as an independent motion, not as an amendment to a motion.

Senator Stratton: I do not object to that, but I would like to put that proposition forward as a separate motion, if that is acceptable to the room.

Senator Campbell: I am still waiting to see this written agreement.

The Chairman: Is there any other discussion to come before the table?

Senator Joyal: As far as I recollect, and I would like to stand by what Senator Campbell mentioned, when the government proposed that we sit in the first two weeks of July, which was originally put to the members of the steering committee, Senator Day and I finally agreed at the committee that we would not propose that the committee sit the first two weeks of July. Instead, we would sit two weeks before the Senate resumed its sitting, which is this week and the third week, because at that time the chair was not available for the week of September 11. We totally recognized that. We were informed that the chair was to be away.

The Chairman: The week of the eleventh of what?

Senator Joyal: The week of September 11. That is what we were informed.

The Chairman: Who told you that, senator?

Senator Joyal: You, Senator Oliver, said the committee would not sit the week of September 11.

Nous devons peut-être, monsieur le président, avoir une discussion approfondie sur la relation entre le comité directeur et le comité élargi. Puisque nous disons ce que nous avons à dire, je veux dire que je fais partie des personnes qui ne savent même pas comment les témoins sont choisis ni quelle est la participation des membres du comité dans ce choix. Lorsque je reçois simplement une note nous informant que des séances sont fixées à telle et telle date, que nous devons venir le plus tôt possible, et qu'on nous précisant la liste des témoins, ce n'est pas suffisant pour moi.

Les questions s'empilent sur la table, mais la première question dont nous sommes saisis, c'est l'amendement, qui n'est pas un amendement à la motion. C'est une nouvelle proposition.

Le sénateur Milne : Je suis d'accord avec le Sénateur Cools. Ce n'est pas un amendement adéquat, mais j'aimerais que les deux membres du comité directeur qui étaient présents lorsque je n'y étais pas interviennent à ce sujet.

Le sénateur Stratton : J'aimerais savoir pourquoi, selon vous, mon amendement n'est pas approprié. Il précise une date limite.

Le sénateur Milne : Demandez à votre collègue. Cet amendement ne modifie pas ma motion, d'aucune façon. C'est un autre sujet.

Le sénateur Cools : Une motion est une proposition distincte, et votre amendement, en tant que proposition, est valide, alors nous ne parlons pas de sa validité. Cependant, il aurait dû être présenté comme une motion indépendante et non comme un amendement à une motion.

Le sénateur Stratton : Je ne m'oppose pas contre cela, et je voudrais proposer cette motion à titre de motion distincte, si cela convient à la salle.

Le sénateur Campbell : J'attends toujours cette entente écrite.

Le président : Quelqu'un voudrait-il ajouter quelque chose?

Le sénateur Joyal : D'après ce que je me souviens, et je vais dans le même sens que le sénateur Campbell, lorsque le gouvernement a proposé que nous siégeons les deux premières semaines de juillet, et cette proposition a été faite aux membres du comité directeur, le sénateur Day et moi-même avons convenu finalement en comité de ne pas proposer au comité de siéger les deux premières semaines de juillet. Nous allions plutôt siéger deux semaines avant que le Sénat reprenne ses travaux, c'est-à-dire cette semaine et la troisième semaine de septembre, car à ce moment, on savait que le président n'était pas disponible la semaine du 11 septembre. Nous avons tenu compte de cela. On nous avait informés que le président n'allait pas être là.

Le président : La semaine du onze quoi?

Le sénateur Joyal : La semaine du 11 septembre. C'est ce qu'on nous a dit.

Le président : Qui vous a dit cela, sénateur?

Le sénateur Joyal : Sénateur Olivier, vous avez dit que le comité n'allait pas siéger la semaine du 11 septembre.

The Chairman: That I was away, did you say?

Senator Joyal: That you would not be available. I do not the specific reason, but that you would not be available the week of the eleventh.

The Chairman: That is false.

Senator Joyal: That is the impression we got.

The Chairman: It is a wrong impression.

Senator Joyal: If it is a wrong impression, I did not want to offend you in whatsoever way. That is the impression I had and I apologize if it was wrong, but instead of sitting the two weeks in July we would sit in September, before the Senate resumed. That is why we are sitting today and the rest of the week, and that is why we would sit the week of September 18. That was agreed and that is why all members on the government side are here and members on the opposition side are here.

Senator Cools: I need not have been here? Do I conclude that I need not have been here today because Senator Oliver was available next week?

Senator Joyal: No, we had that agreement and that is why a list of witnesses was put forward and witnesses were invited, as is the usual procedure, to come and testify this week and the week of September 18. We have that agreement and we have absolutely no quarrel with that. On the contrary, I think it is a proper way on the committee's part to show that the committee wants to deal with this bill in a serious manner and bring to the bill the thorough consideration that today we have brought to the witnesses that were before us. I think that is the way the committee should continue to do its work.

Senator Cools: In the nature of a formal written agreement, what you are really expressing is hopes and intentions, perhaps, as to how the committee should move ahead, which is a different proposition from a formal signed agreement.

Senator Joyal: That is essentially our perception. Of course, the committee is always the master of its own decision and the committee may decide when the committee wants to sit or not.

The Chairman: Senator Campbell, before you make your comments I would like to say that, as Senator Joyal said, all individual committees of the Senate are the masters of their own agenda, and the whole committee can make decisions on how they deal with studies, bills and other things. It is not a subcommittee or anything else who makes these decisions but the whole committee. However, the whole committee should know that there have been four months of extensive negotiations in relation to witnesses for this hearing, orally, in writing, over the telephone and in offices. Those negotiations were done by the so-called steering committee, or the Committee on Budgets and Administration of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Agreements were reached by that subcommittee upon which the hearings have been held today.

Le président : Et vous avez dit que j'allais être absent?

Le sénateur Joyal : Que vous n'étiez pas disponible. Je ne sais pas pour quelle raison exactement, mais on nous a dit que vous n'étiez pas disponible la semaine du 11.

Le président : C'est faux.

Le sénateur Joyal : C'est l'impression que nous avons eue.

Le président : Ce n'est pas une bonne impression.

Le sénateur Joyal : Si nous nous sommes trompés, mon intention n'était pas de vous offenser. C'est l'impression que j'ai eue, et je m'en excuse, si je me suis trompé. Nous avions convenu qu'au lieu de siéger deux semaines en juillet, nous allions siéger en septembre, avant que le Sénat reprenne ses travaux. C'est pour cela que nous siégeons aujourd'hui et le reste de la semaine. Et c'est la raison pour laquelle nous devons siéger la semaine du 18 septembre. C'est ce qui a été convenu, et c'est pour cela que les membres du côté du gouvernement sont ici, tout comme les membres du côté de l'opposition.

Le sénateur Cools : Je n'ai pas besoin d'être ici? Dois-je conclure que je n'étais pas obligée d'être ici aujourd'hui parce que le sénateur Oliver était disponible la semaine prochaine?

Le sénateur Joyal : Non, nous avons eu une entente, et c'est la raison pour laquelle une liste de témoins a été constituée et les témoins ont été invités à témoigner cette semaine et la semaine du 18 septembre, selon la procédure habituelle. Nous avons convenu de cela, et tout le monde était d'accord, il n'y a pas eu de discussion. Au contraire, je crois que cela montre que le comité veut examiner le projet de loi sérieusement et lui accorder l'importance que nous lui avons accordée, avec les témoins qui ont comparu devant nous. Je crois que c'est ainsi que le comité devrait continuer à fonctionner.

Le sénateur Cools : En ce qui a trait à l'entente écrite officielle, vous voulez parler de vos souhaits et vos intentions sur, peut-être, la manière dont le comité devrait procéder, ce qui est différent d'une entente officielle signée.

Le sénateur Joyal : C'est ce que nous pensons, essentiellement. Bien sûr, le comité est toujours maître de sa décision et il peut décider du moment où il doit siéger.

Le président : Sénateur Campbell, avant de vous laisser parler, j'aimerais dire que, tout comme le sénateur Joyal l'a dit, les comités sénatoriaux sont maîtres de leur calendrier et les membres du comité peuvent décider de la façon de procéder lors des examens, au sujet des projets de loi, etc. Ce n'est pas un sous-comité qui prend les décisions, mais l'ensemble du comité. Cependant, il faut que tous les membres du comité sachent qu'il y a eu quatre mois de négociations intentes au sujet des témoins, oralement, par écrit, par téléphone et dans les bureaux. Ces négociations ont été menées par ce que l'on appelle le comité directeur, ou le comité qui s'occupe des budgets et de l'administration du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Des ententes ont été conclues par ce sous-comité au sujet des séances que nous avons tenues aujourd'hui.

It seems to me that the normal way that most Senate committees deal with the calling of witnesses and so on is not to do it in open television before all Canadians but the steering committee meets, prepares a list and the list is given to honourable senators to review. Why we have to do this in public and to show various disagreements and misunderstandings is beyond me. It seems to me that the proper thing to do is to give this subject matter to the committee where it belongs, the Committee on Budgets and Administration that deals with the naming and the calling of witnesses. They prepare a list and times, and present it to the committee. It should be done on the basis of the four months of negotiations already completed from which certain conclusions have already been reached.

I wanted to put that on the record.

Senator Campbell: I am not trying to disagree with anyone. All I am saying is that when we met in July, I was advised — and it may be in writing, I will have to check my notes — that we would sit the first week of September and the third week of September. I was not advised that we would finish this committee on September 26. I have seen the witnesses as they have come out, and there is a long list. I asked why we were sitting in September and I was advised that an agreement was reached that we would sit the first and third week and not in July. I was told that was agreed upon by everyone, and I accept that. I felt that was fine, and now I understand that. However, I have seen nothing about September 26. I am advised now that it is in writing and I would like to see that document.

If the committee is the master of its own destiny then the committee can overrule anything.

The Chairman: That is perfectly clear.

Senator Campbell: I am not questioning you, Mr. Chairman. I accept everything that you and Senator Stratton have said. We have known about this since at least July.

The Chairman: As I have said, negotiations have been ongoing for four months.

Senator Campbell: In July, we agreed we would sit the first and third weeks of September. There was nothing about September 26.

The Chairman: That is not true.

Senator Campbell: Excuse me, Mr. Chairman. Are you accusing me of lying now?

The Chairman: No.

Senator Campbell: I promise you; on my honour, I know nothing about September 26. I have never seen or heard anything about it from anyone save this morning. I was told this morning that there was September 26.

Senator Cools: When I raised the business of the relationship between the steering committee and the whole committee, I did not in any way mean to question the integrity of anyone or the

Il me semble que la plupart des comités sénatoriaux traitent habituellement de la question des témoins, etc., non pas à la télévision devant les Canadiens, mais lors de rencontres du comité directeur, qui se réunit, prépare une liste et remet cette liste aux honorables sénateurs afin qu'ils l'examinent. Je ne sais pas pourquoi nous devons faire cela en public, montrer que nous sommes en désaccord. Il me semble qu'il convient de faire cela dans le cadre d'un comité approprié, soit le qui s'occupe des budgets et de l'administration, qui est chargé de sélectionner et de convoquer les témoins. Ils préparent une liste des témoins avec l'heure de leur audience et présentent cette liste au comité. Et cela a été fait, après quatre mois de négociation qui se sont soldées par certaines ententes.

Je voulais que cela figure au compte rendu.

Le sénateur Campbell : Je n'essaie pas de m'élever contre quiconque. Tout ce que je dis, c'est que lorsque nous nous sommes rencontrés en juillet, on m'a dit — c'est peut-être par écrit, je vais vérifier mes documents — que nous devions siéger la première et la troisième semaine de septembre. On ne m'a pas dit qu'il fallait avoir terminé nos travaux d'ici le 26 septembre. J'ai consulté la liste des témoins, et il y en a beaucoup. Et j'ai demandé pour quelle raison nous devions siéger en septembre, et l'on m'a dit qu'une entente avait été conclue à cet effet, c'est-à-dire que nous allions siéger la première et la troisième semaine et que nous n'allions pas siéger en juillet. On m'a dit que tout le monde était d'accord, alors j'ai accepté. C'était bien pour moi, et maintenant, je comprends. Cependant, je n'ai rien vu au sujet du délai du 26 septembre. On me dit maintenant qu'il y a eu une entente écrite, alors j'aimerais voir ce document.

Si le comité est maître de sa propre destinée, alors il peut annuler ou modifier n'importe quelle décision.

Le président : C'est parfaitement clair.

Le sénateur Campbell : Je ne remets pas votre jugement en doute, monsieur le président. J'accepte tout ce que vous et le sénateur Stratton avez dit. Nous sommes au courant de tout cela depuis juillet au moins.

Le président : Comme je l'ai dit, les pourparlers se poursuivent depuis quatre mois.

Le sénateur Campbell : En juillet, nous avons convenu de siéger la première et la troisième semaines de septembre. Nous n'avons rien dit à propos du 26 septembre.

Le président : Ce n'est pas vrai.

Le sénateur Campbell : Excusez-moi, monsieur le président. M'accusez-vous de mentir?

Le président : Non.

Le sénateur Campbell : Je vous garantis, sur mon honneur, que je ne sais rien des plans du 26 septembre. Je n'ai rien vu ni entendu à ce sujet pour que nous nous réservions cette matinée. J'ai appris ce matin que nous devions siéger le 26 septembre.

Le sénateur Cools : Lorsque j'ai parlé de la relation entre le comité de direction et l'ensemble du comité, je ne voulais absolument pas remettre en doute l'intégrité de quiconque ni les

good intentions of any of my colleagues. I was not questioning the substance or the good wisdom of the choice of the timetable by which the committee should proceed or even the choice of the witnesses. I was attempting to clarify was that the steering committee works and acts on behalf of the committee. The steering committee is a delegated authority that should receive authority from the larger committee at all times. Senator Oliver, if you call this Senate practice, I dispute that quite strenuously. When I have served on committees the steering committee eventually comes to the larger committee for approval of its overall plans.

The Chairman: I said that was the procedure.

Senator Cools: That is what you said. What do you mean by that is what you said?

The Chairman: Go ahead.

Senator Cools: You cut me off. You could at least finish and tell me why.

The Chairman: Please take the floor, Senator Cools.

Senator Cools: I had it. You cut me off.

Some committees used to proceed by a kind of written report, which would set out the witnesses and a proposed timetable. I think you could say that it makes for good social cohesion, not to mention good politics, to keep committee members involved and participating in the process of what I would call the proper functioning of the committee.

There is not a witness that I heard today who I would not have voted for or approved of gladly and willingly. However, I believe that the chair of the committee and the other responsible persons just have to ensure that committee members are apprised and are asked to approve of the actions of the steering committee. Habit is a funny thing. Certain persons engage in certain practices for a year or two and then tell you that it is a practice forever more. That happens quite often in this place. If those habits have become practices, then just let me put you on notice that I do not accept it. I do not accept it. I expect to be consulted and to have the witnesses and the plans of the committee brought forth, in camera or in public, for my involvement and participation. That is how I wish to function. The committee clerk may have a different opinion but that is okay with me, too.

I want to be able to express my approval that those witnesses who came today were welcome witnesses. They were excellent witnesses. I am not trying to be picky, but I do believe that the proper functioning of a committee should proceed on the basis that all senators are equal and that all senators have a right to participate in the decisions of the committee. It is that principle that makes a committee a master of its own proceedings rather than a master of the one or two whims and fancies of one or two people.

I want to keep the principles straight.

The Chairman: Thank you, Senator Cools.

bonnes intentions de mes collègues. Je ne remettais en doute ni l'essence ni l'opportunité du choix de l'horaire des activités du comité ni même le choix des témoins. J'essayais seulement de préciser que le comité de direction travaille et agit au nom du comité. Le comité de direction jouit d'un pouvoir délégué et doit recevoir l'approbation du comité dans son ensemble en tout temps. Monsieur Oliver, si vous qualifiez cela d'usage au Sénat, je le conteste vigoureusement. À tous les comités auxquels j'ai siégé, le comité de direction demande l'approbation du comité dans son ensemble pour tous ses plans.

Le président : J'ai dit que c'était la procédure.

Le sénateur Cools : C'est ce que vous avez dit. Ce que vous voulez dire par là est-il ce que vous avez expliqué?

Le président : Continuez.

Le sénateur Cools : Vous m'avez interrompue. Vous pourriez au moins terminer et me dire pourquoi.

Le président : Veuillez prendre la parole, madame le sénateur Cools.

Le sénateur Cools : Je l'ai prise. Vous m'avez interrompue.

Certains comités avaient l'habitude de préparer un rapport écrit dans lequel ils présentaient la liste de témoins et l'horaire proposés. Je pense que cela favorise une bonne cohésion sociale, sans parler de la bonne politique; cela assure que les membres du comité participent au processus que je considère comme le bon fonctionnement du comité.

Il n'y a aucun témoin parmi ceux que j'ai entendus aujourd'hui dont je n'aurais pas approuvé la candidature avec joie. Cependant, je pense que le président du comité et les autres personnes responsables doivent veiller à ce que les membres du comité soient informés et à ce qu'on leur demande d'approuver les activités du comité de direction. L'habitude est une drôle de chose. Certaines personnes adoptent une façon de faire pendant un an ou deux, puis affirment qu'il s'agit d'un usage beaucoup plus ancien. Cela arrive bien souvent ici. Si ces habitudes sont devenues des usages, laissez-moi vous dire que je ne les accepte pas. Je ne les accepte pas. Je m'attends à être consultée, à ce qu'on me présente les témoins et les plans du comité, à huis clos ou en séance publique, pour que je participe au processus. C'est ainsi que je veux que les choses fonctionnent. Le greffier du comité a peut-être une opinion différente, mais je l'accepte aussi.

J'aurais voulu pouvoir exprimer mon approbation à la venue des témoins qui sont ici aujourd'hui, dire qu'ils étaient les bienvenus. Ce sont d'excellents témoins. Je n'essaie pas de faire la difficile, mais je crois que tout comité devrait fonctionner sur la base que tous les sénateurs sont égaux et que tous les sénateurs ont le droit de participer aux décisions du comité. C'est ce principe qui rend le comité maître de ses propres délibérations plutôt que de se plier aux caprices et aux volontés d'une ou deux personnes.

Je tiens à ce que l'on respecte les principes.

Le président : Merci, madame le sénateur Cools.

Honourable senators, I would like to tell you that when a Senate committee is first formed it is usual to have a subcommittee appointed during that founding meeting. The language of the motion forming the subcommittee reads as follows:

That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

That is the power.

Senator Baker: I agree with you completely, Mr. Chairman. We have a witness waiting. Perhaps we could postpone the discussion until after the witness has finished so that CPAC can cut away without having this discussion.

The Chairman: Senator Day, did you want to comment?

Senator Day: I agree.

Senator Stratton: The suggestion was to take about three minutes to do the two votes.

Senator Baker: If it will take only three minutes, why not use those three minutes after the witness is gone.

Senator Stratton: Senator, the public is waiting for the answer. The public deserves to know. They need to know now.

The Chairman: Senator Milne has moved her motion.

Senator Milne: I have moved it twice now.

The Chairman: Will all those honourable senators in favour of the motion of Senator Milne raise their hand?

Contrary?

Motion carried.

Senator Stratton, your motion.

Senator Stratton: I move that Bill C-2 be reported back to the Senate no later than the afternoon session of Tuesday, 26 of September 2006.

The Chairman: All those in favour, raise —

Senator Campbell: I have a question.

I am still waiting to see this signed document.

Senator Stratton: The question has been put.

The Chairman: All those in favour —

Senator Campbell: So you are shutting us down.

The Chairman: No, I am not shutting you down.

Senator Campbell: You called the question.

Senator Stratton: Senator, the question has been put.

Senator Campbell: You called the question. You are stopping us from any further debate.

The Chairman: All those in favour?

Contrary minded raise their hands?

Mesdames et messieurs les sénateurs, j'aimerais vous rappeler que lorsqu'un comité du Sénat est constitué au départ, il est d'usage qu'il nomme un sous-comité pendant sa réunion d'organisation. Le libellé de la motion constituant le sous-comité se lit comme suit :

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

C'est son pouvoir.

Le sénateur Baker : Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le président. Nous faisons attendre un témoin. Peut-être pourrions-nous reporter cette discussion à plus tard, de sorte que le témoin puisse terminer et que la CPAC puisse se retirer sans assister à cette discussion.

Le président : Monsieur Day, vouliez-vous dire quelque chose?

Le sénateur Day : Je suis d'accord.

Le sénateur Stratton : On a proposé de prendre environ trois minutes pour les deux votes.

Le sénateur Baker : S'il ne nous faut que trois minutes, pourquoi ne les prendrions-nous pas après le départ du témoin?

Le sénateur Stratton : Sénateur, le public attend une réponse. Le public mérite de la connaître. Il mérite de l'avoir maintenant.

Le président : Le sénateur Milne a proposé sa motion.

Le sénateur Milne : Je l'ai proposée deux fois.

Le président : Que tous les sénateurs qui sont en faveur de la motion du sénateur Milne lèvent la main.

Qui est contre?

La motion est adoptée.

Sénateur Stratton, votre motion.

Le sénateur Stratton : Je propose que le projet de loi C-2 soit renvoyé au Sénat au plus tard l'après-midi du mardi 26 septembre 2006.

Le président : Que tous ceux qui sont pour lèvent...

Le sénateur Campbell : J'ai une question.

J'attends toujours de voir le document signé.

Le sénateur Stratton : La question a été mise aux voix.

Le président : Que tous ceux qui sont pour...

Le sénateur Campbell : Vous nous faites taire.

Le président : Non, je ne vous fais pas taire.

Le sénateur Campbell : Vous avez mis la question aux voix.

Le sénateur Stratton : Monsieur, la question a été mise aux voix.

Le sénateur Campbell : Vous avez mis la question aux voix. Vous nous empêchez de poursuivre le débat.

Le président : Qui est pour?

Que ceux qui sont contre lèvent la main.

Abstentions?

The motion is defeated.

Honourable senators, I am now delighted to introduce Leslie A. Pal, professor of public policy and administration at Carleton University. Professor Pal taught for 10 years at the University of Calgary and has been at Carleton University since 1992. Professor Pal has served on the national boards of the Canadian Political Science Association, the Institute of Public Administration of Canada, the Institute on Governance and the Performance and Planning Exchange. For several years, he worked with the Civil Service Training and Development Institute of the Government of Hong Kong training senior civil servants. In addition, he has worked on public sector reform projects in Ukraine, Russia, Armenia and Georgia.

Leslie A. Pal, Professor of Public Policy and Administration, Carleton University: Thank you very much. I would like to begin by thanking the committee for this opportunity and share some thoughts on a very important piece of legislation. This is my first appearance before a Senate committee and following Ned Franks and Peter Aucoin is a tough act to follow. I am not sure what I can add but I will share some general thoughts. I will make my comments in English.

I submitted a short paper that tried to provide an analysis of the concept of accountability. My remarks are focusing primarily on Part 4 of the legislation that deals with the relationship between deputy heads or deputy ministers and ministers; in other words, the issue of ministerial accountability.

I can see from the previous discussion that you are well aware that the proposition of an accounting officer concept is at the heart of the bill's proposed restructuring of the relationships of deputy ministers and ministers. I support the idea and I support the way it is framed in the legislation.

I also agree with Mr. Franks who said that in any attempt to implement such a new kind of relationship we need to be careful in how it is shaped and framed and how it is introduced. We must be careful because even though it does not depart that much in practice from the types of accountabilities that senior public servants have before Parliament, it would introduce a new philosophy of relationship between elected and appointed officials. It would alter the scope of accountability and personal accountability that senior officials would have before parliamentary committees.

Others did not support the accounting officer concept, at least in the way it was proposed in Gomery. This was alluded to in the previous discussion. I believe that the current legislation has struck a balance by introducing the notion that the accounting officer would be imbedded within the broader tradition or framework of ministerial accountability. For those who were initially sceptical or concerned about the potential constitutional

Qui s'abstient?

La motion est rejetée.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je suis maintenant ravi de vous présenter Leslie A. Pal, professeur de politique publique et d'administration à l'Université Carleton. Monsieur Pal a enseigné pendant dix ans à l'Université de Calgary et travaille à l'Université Carleton depuis 1992. Il a siégé aux conseils d'administration nationaux de l'Association canadienne de science politique, de l'Institut d'administration publique du Canada, de l'Institut sur la gouvernance et du Forum sur le rendement et la planification. Pendant plusieurs années, il a travaillé au sein de l'Institut de formation et de perfectionnement de la fonction publique du gouvernement de Hong Kong afin de former des hauts fonctionnaires. De plus, il a travaillé à des projets de réforme du secteur public en Ukraine, en Russie, en Arménie et en Géorgie.

Leslie A. Pal, professeur de politique publique et d'administration, Université Carleton : Merci infiniment. J'aimerais commencer par remercier le comité de me donner l'occasion de partager avec lui quelques réflexions sur ce projet de loi très important. C'est ma première comparution devant un comité sénatorial, et il n'est pas facile de prendre la parole après Ned Franks et Peter Aucoin. Je ne sais pas trop ce que je peux ajouter à ce qu'ils ont dit, mais je vais vous faire part de quelques réflexions générales. Je vais faire ma déclaration en anglais.

Je vous ai remis un petit article qui se veut une tentative d'analyse du concept de la responsabilité. Mes observations visent principalement la partie 4 du projet de loi, qui porte sur la relation entre les administrateurs généraux ou les sous-ministres et les ministres, soit sur les attributions et l'obligation de rendre compte des ministres.

Je constate de la discussion précédente que vous savez très bien que la proposition du concept de l'administrateur des comptes est au cœur de la restructuration des rapports entre les sous-ministres et les ministres qui est proposée dans le projet de loi. Je suis favorable à cette idée et j'appuie la façon dont elle est articulée dans le projet de loi.

Je suis également d'accord avec M. Franks, qui a dit qu'avant d'entreprendre tout effort pour renouveler cette relation, nous devons faire très attention à la façon dont elle se structure et dont elle est mise en place. Nous devons faire très attention, parce que même si elle ne diffère pas beaucoup en pratique des obligations de reddition de comptes que les hauts fonctionnaires ont devant le Parlement actuellement, elle changerait la philosophie de la relation entre les élus et les fonctionnaires nommés. Elle modifierait l'étendue des obligations de reddition de comptes et de la responsabilité personnelle que les hauts fonctionnaires devraient assumer devant les comités parlementaires.

D'autres personnes n'ont pas appuyé le concept de l'administrateur des comptes, à tout le moins de la façon dont il a été proposé dans le rapport Gomery. On y a fait allusion dans la discussion précédente. Je pense que le projet de loi actuel présente un bon équilibre en introduisant l'idée que l'administrateur des comptes soit intégré dans la tradition générale ou le cadre général de la responsabilité ministérielle. Pour ceux qui, au départ, étaient

impacts of such a change, this seemed to have mollified them to some extent. However, you will be better judges because you have a wider scope of witnesses before you. I still think that in practice, whatever language is used, it does imply a significant change in philosophy about the accountabilities of appointed civil servants to Parliament.

The point at the heart of the debate is twofold. The first question is, as I put it in my paper: Is accountability all or nothing? Does it have to be organized hierarchically all the way up to the minister, uniquely through the minister to Parliament and, more broadly, subsequently to the wider electorate?

In my interpretation, those who had reservations about the accounting officer concept clung to a notion of a single flow or single channel of accountability through the public service, through to the minister and then subsequently through to Parliament. More fundamentally, they view political accountability to Parliament as an all-or-nothing affair, as indivisible, in a sense. The approach that I hinted at in my paper is that we can perhaps begin to think about accountabilities in a more complicated or complex way. I use the term “joint stewardship” at the end of the paper as another way of thinking about a partnership between elected politicians and appointed officials in their collective responsibilities to Parliament and to the Canadian people.

As I mentioned in the paper, the traditional hard view of ministerial accountability is that it is indivisible and constitutionally, legally, and in practice imbedded in the person of the minister who then is accountable to and before Parliament.

The second aspect of the point at the heart of the debate is whether the traditional doctrine of ministerial accountability is adequate to contemporary Canadian governance. Even if we did not want to change it in any major way, that we did not want to go down the road to an accounting officer concept, if we stuck with the old traditional conceptualization of ministerial accountability, is it adequate to the structures and practices of contemporary Canadian governance? I do not think it is. I think in some measure the discussions and debates around the accounting officer principle and beginning to think of accountabilities in a more complicated way is actually coming to grips with the reality of much more complex government. It is trying to come to terms with the notion that the appointed part of the executive should be held accountable and answerable in its own right in some measure to Parliament.

I spent a little bit of time in the paper reviewing the basics of ministerial accountability and I am sure it is familiar to all the members of this committee. As I said, at its heart the traditional interpretation suggests that accountability runs through the minister to Parliament and eventually to the electorate. If we

sceptiques ou inquiets quant aux incidences constitutionnelles potentielles de ce changement, cela semble les avoir apaisés dans une certaine mesure. Cependant, vous en serez les meilleurs juges, parce que vous recevrez un plus grand éventail de témoins devant vous. Je pense toutefois qu'en pratique, quelle que soit la terminologie utilisée, cela représente un grand changement dans la philosophie entourant les responsabilités et obligations des fonctionnaires nommés envers le Parlement.

Le cœur du débat comporte deux volets. Je présente la première question comme suit dans mon article : la responsabilité consiste-t-elle en tout ou rien? Doit-elle être organisée hiérarchiquement jusqu'au ministre, uniquement par le ministre envers le Parlement et de façon plus vaste, ensuite, envers l'électorat en général?

Selon mon interprétation, ceux qui avaient des réserves à l'égard du concept de l'administrateur des comptes étaient rebutés par l'idée d'un seul canal ou d'une seule voie de reddition de comptes par la fonction publique, par l'intermédiaire du ministre, et finalement, envers le Parlement. Surtout, ils voyaient la reddition de comptes politique envers le Parlement comme une affaire de tout ou rien, indivisible d'une certaine façon. La démarche que j'avance dans mon article, c'est que nous pourrions peut-être commencer à réfléchir aux responsabilités et aux obligations d'une façon plus compliquée ou complexe. J'utilise le terme « intendance conjointe » à la fin de mon article pour désigner une autre façon de réfléchir au partenariat entre les politiciens élus et les fonctionnaires nommés dans leurs responsabilités et obligations collectives envers le Parlement et le peuple canadien.

Comme je le mentionne dans l'article, selon la façon classique et rigide de voir la responsabilité ministérielle, celle-ci est indivisible et d'un point de vue constitutionnel, juridique et pratique, elle s'intègre en la personne du ministre, qui doit rendre compte au Parlement et devant lui.

Le second élément qui est au cœur du débat, c'est la question de savoir si la doctrine classique de la responsabilité ministérielle se prête au modèle de gouvernance contemporain du Canada. Même si nous ne voulions pas le changer de façon radicale, que nous ne voulions pas nous engager sur la voie du concept de l'administrateur des comptes, si nous conservions la conceptualisation classique de la responsabilité ministérielle, ce modèle s'applique-t-il bien aux structures et aux usages de la gouvernance contemporaine au Canada? Je ne crois pas. Je pense que dans une certaine mesure, le débat sur le principe de l'administrateur des comptes et le début de réflexion sur les responsabilités et obligations d'une façon plus complexe nous portent à nous pencher sur la réalité d'un gouvernement beaucoup plus complexe. Nous essayons d'intégrer l'idée que les membres nommés de l'exécutif doivent rendre compte de leurs décisions et en répondre eux-mêmes au Parlement dans une certaine mesure.

J'ai consacré une partie de mon article à l'étude des éléments de base de la responsabilité ministérielle, et je suis certain que tous les membres de ce comité les connaissent. Comme je l'ai dit, l'interprétation classique s'articule autour de l'idée que la responsabilité est exercée par le ministre au Parlement et

accept this theory, how well does it work in practice? Contemporary governance puts substantial strains on this conventional notion of ministerial accountability. The sheer size of government obviously makes it difficult for ministers to be answerable or accountable for each thing that goes on within their departments.

There is a move — ironically in a sense, intended to further the depoliticization of certain aspects of governance. The use of arm's length agencies such as foundations that we have established in the last number of years here in Canada makes it difficult to reconcile the traditional concept of ministerial accountability with organizational forms which are now somewhat of a hybrid of ministerial departmental forms. They are directly responsible or connected to the minister or others that are at arm's length or once removed where ministers are still answerable in some respects for those organizations and agencies, but they do not determine their activities in the same way that they allegedly or constitutionally speaking determine the activities within their departments.

There have been a number of changes in management philosophy and management thinking in the last number of years to give deputy heads more authority within their departments for management issues. We have gone down that road and tried in the late 1970s with the Lambert commission and earlier with Glasco report talking about letting managers manage. If they are responsible for the management practices within their departments in a much larger sense, it seems to make sense as well to provide them with the proper accountabilities. The reality is that deputy ministers appear and report on administrative practices within their departments and before Parliament.

As we saw in Gomery, there are some matters of concern in terms of how public servants and politicians account for their actions. I have an extensive quote in the paper from the Gomery report concluding that in fact this was not a system of accountability but a system of mutual deniability in the context of the sponsorship program.

If it does not work particularly well in theory, why should we hang onto the conventional interpretation of ministerial accountability? I do not think there is such a problem in thinking about divided or complementary accountabilities — complementary accountabilities for administration or management and then subsequently for policy. There are arguments on both sides about what this would imply in terms of the possibility of ministers refusing to respond to questions about management because they would point the finger at senior officials and say it is their responsibility.

I introduced the concept of joint stewardship near the end of the paper to try to suggest that there are ways that we can begin to think about mutually reinforcing accountabilities within the executive branch, but thinking in more complex, balanced terms between the appointed elements of that branch and the elected. I

éventuellement, envers l'électorat. Si nous acceptons cette théorie, comment s'applique-t-elle en pratique? La gouvernance contemporaine met à rude épreuve cette conception classique des attributions et de l'obligation de rendre compte des ministres. L'énorme taille du gouvernement rend évidemment difficile pour les ministres de répondre de chacune des choses qui se passent dans leur ministère.

Il y a une tendance, ironique d'une certaine façon, qui vise une dépolitisation accrue de certains aspects de la gouvernance. Le recours à des organismes indépendants comme les fondations qui ont été établies depuis quelques années au Canada fait en sorte qu'il est difficile de concilier le concept classique de la responsabilité ministérielle avec les formes organisationnelles qui sont dorénavant un hybride, en quelque sorte, des formes de ministères. Ces organismes relèvent directement du ministre ou d'autres parties indépendantes, et les ministres demeurent tenus de rendre compte à certains égards pour ces organismes, mais ceux-ci ne déterminent pas leurs activités de la même façon qu'ils détermineraient leurs activités, en théorie ou d'un point de vue constitutionnel, s'ils faisaient partie intégrante de leur ministère.

Il y a eu divers changements dans la philosophie de gestion et les réflexions sur la gestion au cours des dernières années afin de donner aux sous-ministres plus de pouvoir au sein de leur ministère sur le plan de la gestion. Nous nous sommes engagés dans cette voie et avons essayé, à la fin des années 70, avec la Commission Lambert et auparavant, avec le rapport Glasco, de parler de la nécessité de laisser les gestionnaires gérer. S'ils sont responsables des pratiques de gestion dans leur ministère de façon plus générale, il semble logique de leur imposer également les obligations de reddition de comptes qui conviennent. Le fait est que les sous-ministres répondent des pratiques administratives de leur ministère et en font rapport dans leur ministère et devant le Parlement.

Comme nous l'avons vu dans l'affaire *Gomery*, la façon dont les fonctionnaires et les hommes et femmes politiques rendent compte de leurs actes soulève des inquiétudes. J'ai inscrit dans mon article une longue citation du rapport Gomery qui conclut qu'en fait, ce n'était pas un système de reddition de comptes, mais plutôt un système de déni mutuel dans le programme des commandites.

Si elle ne semble pas fonctionner particulièrement bien en théorie, pourquoi devrions-nous continuer de nous fier à l'interprétation classique de la responsabilité ministérielle? Je ne pense pas que le fait de concevoir des responsabilités séparées ou complémentaires, pour l'administration ou la gestion, puis pour les politiques subséquentes, pose problème. On peut défendre les deux positions quant au risque que les ministres refusent de répondre aux questions sur la gestion et pointent du doigt les hauts fonctionnaires en disant qu'il s'agit de leur responsabilité.

Je présente le concept de l'intendance conjointe vers la fin de mon article pour dire que nous pourrions commencer à songer à des moyens de renforcer mutuellement les responsabilités au sein de l'appareil exécutif tout en réfléchissant à une structure plus complexe et équilibrée pour les relations entre les diverses

think that is where we are gradually going, though again I would echo the point that Mr. Franks made about being relatively careful about thinking through the implications of this in practice over the longer term.

The final point in the paper discusses the problem of disagreements. If we do have more personal and formal accountability by senior public servants, what happens when there is a disagreement? Professor Franks spoke with respect to the process in the U.K. A similar process suggests that in the event of disagreements there should be formal letters lodged with external authorities and eventually resolved by the Treasury Board.

In conclusion, at least with respect to this one issue, the bill has been reasonably well thought out. I think it is reasonably realistic in terms of what it is suggesting. It is time to move forward in respect of our thinking on accountability and not to become mesmerized by the traditional or conventional concept of ministerial responsibility, which has been shown to be difficult in practice in contemporary governance. We have examples from other jurisdictions that show it is possible within a parliamentary Westminster system to think outside the box in organizing these relationships to ensure better transparency and better accountability.

The Chairman: Thank you for the excellent overview. I will begin the questioning with the opposition critic on this bill, Senator Day.

Senator Day: Professor Pal, we have spent a great deal of time on this narrow issue of the proposed federal accountability act. Professor Franks commented earlier that no one individual could possibly grasp all the different aspects of the bill. Unfortunately, the committee has been tasked with doing just that.

In respect of the accounting officer, referenced in the proposed section 16.4 of Part 1.1 under Financial Administration Act, at page 187 of the bill before the committee, the bill states:

16.4 (1) Within the framework of the appropriate minister's responsibilities and his or her accountability to Parliament, and subject to the appropriate minister's management and direction of his or her department, the accounting officer of a department...

How would you interpret the words "subject to" and "within the framework of" in light of ministerial responsibility?

Mr. Pal: The act attempts to balance the conventional and traditional definition with a specific reference in the legislation to ministerial responsibility, with an innovation that would formalize accountability to Parliament. I believe that Mr. Kroeger, who initially opposed the introduction of the accounting officer concept on the basis of ministerial responsibility, in his testimony before the commons committee indicated that he could live with this formulation of the balance

personnes nommées au sein de cet appareil et les élus. Je pense que c'est ce vers quoi nous nous dirigeons graduellement, bien que je sois d'accord avec ce que M. Franks a dit, c'est-à-dire qu'il faut réfléchir attentivement aux incidences de tout cela dans la pratique à long terme.

Le dernier aspect que j'aborde dans mon article est le problème des désaccords. Si les hauts fonctionnaires avaient des obligations de rendre compte plus personnelles et officielles, qu'arriverait-il lorsqu'il y a désaccord? M. Franks a parlé du modèle du Royaume-Uni. Selon ce modèle, s'il y avait désaccord, il faudrait présenter des lettres officielles à des autorités externes et le conflit serait résolu par le Conseil du Trésor.

Pour conclure, à tout le moins en ce qui concerne cette question, le projet de loi est raisonnablement bien réfléchi. Je pense qu'il est assez réaliste dans ses propositions. Il est temps d'aller de l'avant dans notre réflexion sur la responsabilité, et il ne faut pas nous laisser hypnotiser par le concept classique de la responsabilité ministérielle, qui s'avère difficile à appliquer à la gouvernance contemporaine en pratique. Nous avons des exemples d'autres administrations qui nous montrent qu'il est possible, dans un système parlementaire britannique, d'organiser ces relations différemment pour assurer une meilleure transparence et une meilleure reddition de comptes.

Le président : Je vous remercie de cet excellent résumé. Je vais commencer la période de questions par le porte-parole de l'opposition sur ce projet de loi, le sénateur Day.

Le sénateur Day : Monsieur Pal, nous avons déjà consacré beaucoup de temps à cette question étroite qu'est celle du projet de loi fédéral sur la responsabilité. M. Franks a indiqué que personne ne pouvait saisir tous les aspects différents de ce projet de loi. Malheureusement, c'est exactement la tâche qui est confiée au comité.

Concernant l'administrateur des comptes, dont il est question à l'article proposé 16.4 de la partie 1.1 de la Loi sur la gestion des finances publiques, à la page 187 du projet de loi soumis au comité, le projet de loi dicte ce qui suit :

16.4 (1) Dans le cadre des attributions du ministre compétent — notamment en ce qui concerne la gestion et la direction du ministère — et de son obligation de rendre compte au Parlement, l'administrateur des comptes...

Comment interpréteriez-vous les mots « dans le cadre de » et « notamment en ce qui concerne » dans le contexte de la responsabilité ministérielle?

M. Pal : La loi vise un équilibre entre la définition classique par mention particulière des attributions du ministre et de son obligation de rendre compte dans la loi et une nouvelle formule qui rendrait officielle la façon de rendre compte au Parlement. Je crois que M. Kroeger, qui s'était d'abord opposé à l'ajout du concept de l'administrateur des comptes dans le contexte de la responsabilité ministérielle, dans son témoignage devant le comité de la Chambre des communes, a indiqué qu'il pourrait composer

between ministerial accountability and the accounting officer concept. In my conjecture, that is being attempted with this proposed legislation.

If this passes in the form as you have read it, senator, it will be interesting to find out what it will mean in practice: what it will mean for the performance or accountability of senior officials before parliamentary committees and, I suppose, what it will mean in respect of how parliamentary committees might view their capacity and scope for calling public servants to account.

Senator Day: We have had two sets of witnesses today. One group indicated that the minister, through ministerial responsibility, could be accountable and that the deputy minister or accounting officer could be accountable before a committee on the same issue. The accounting officer would be accountable before a committee of Parliament but the minister would be accountable as well to Parliament, generally, on the same issue. Is that the interpretation of joint stewardship that you talk about or is that a kind of piggybacking? Do you accept that concept?

Mr. Pal: For clarification, do you find that problematic?

Senator Day: I would like to understand what this section truly means. If the proposed section does not define clearly what the draftsmen wanted, then the committee's responsibility, before we put it out there for interpretation by a judge, is to have the section state clearly what is intended and what is desirable.

Mr. Pal: It will never be possible to have sharp distinctions between what a minister would be accountable for and what an accounting officer would be accountable for. It would be a pipedream to think that through the drafting of proposed legislation or guidelines we would have separated spheres of influence and accountability between the two members.

The wording in the bill is an attempt to elevate, highlight or emphasize the personal, specific accountability of a senior public servant in a way that has not been recognized before. As senators know well, the practice is such that senior officials are called to account or they are answerable before committees. The bill attempts to formalize personal accountability of senior officials while maintaining a balance within the broader notion that the minister is constitutionally accountable to Parliament for everything that happens. Critics have raised the worry about this balance that in a circumstance, the elected politician or the appointed official can claim that it is the responsibility of the other to be accountable for one or other aspect of policy or administration.

avec cette forme d'équilibre entre la responsabilité ministérielle, d'une part, et le concept d'administrateur des comptes, d'autre part. A mon avis, c'est le but visé dans ce projet de loi.

S'il est adopté sous la forme que vous voyez, sénateur, il va être intéressant de voir ce que cela va signifier dans la pratique : quelle incidence va-t-il avoir sur le rendement des hauts fonctionnaires et leur obligation de rendre compte devant les comités parlementaires. Et j'ajouterais, je présume, quelle incidence va-t-il avoir sur la perception par les comités parlementaires de leur pouvoir et de leur devoir d'inviter des fonctionnaires à comparaître pour rendre compte.

Le sénateur Day : Nous avons reçu deux groupes de témoins aujourd'hui. Le premier groupe a indiqué que le ministre, en raison de sa responsabilité ministérielle, ainsi que le sous-ministre ou l'administrateur des comptes pourraient être tenus de rendre compte d'une même chose devant un comité. L'administrateur des comptes devrait rendre des comptes devant un comité du Parlement, mais le ministre rendrait compte également au Parlement en général, sur la même question. Est-ce l'interprétation de l'intendance conjointe dont vous parlez ou est-ce un chevauchement, en quelque sorte? Acceptez-vous cette idée?

M. Pal : Pouvez-vous me dire si vous trouvez cela problématique?

Le sénateur Day : J'aimerais comprendre ce que cet article signifie vraiment. Si l'article proposé ne définit pas clairement ce que les rédacteurs voulaient, il est de la responsabilité du comité, avant de soumettre ces dispositions à l'interprétation d'un juge, de faire en sorte que cet article dicte clairement ce qu'on veut dire et ce qui est souhaitable.

M. Pal : Il ne sera jamais possible d'établir des distinctions précises entre ce dont un ministre rendrait compte et ce dont un administrateur des comptes rendrait compte. Il serait illusoire de croire qu'un projet de loi ou des directives pourraient suffire à séparer ces sphères d'influence et de responsabilité entre les deux.

Le libellé du projet de loi vise à accentuer, à souligner ou à mettre en relief l'obligation personnelle et particulière du haut fonctionnaire de rendre compte d'une façon qui n'était pas reconnue auparavant. Comme les sénateurs le savent bien, la pratique est telle que les hauts fonctionnaires sont appelés à rendre compte ou à répondre de leurs décisions devant les comités. Ce projet de loi vise à officialiser cette obligation personnelle des hauts fonctionnaires de rendre compte tout en maintenant l'équilibre avec la compréhension générale c'est le ministre qui demeure obligé, selon la constitution, de rendre compte au Parlement de tout ce qui se passe. Certains opposants au projet de loi s'inquiètent de la solidité de cet équilibre dans le cas où un politicien élu ou un fonctionnaire nommé dirait qu'il est de la responsabilité de l'autre de rendre compte pour un aspect ou un autre d'une politique ou d'une décision administrative.

I do not have great fears of that because in the practice of government, particularly at senior levels, there would be an accommodation and agreement. Ministers and deputy ministers have to work closely together and their work practices iron out any possible gaps in the accountability regime.

Senator Day: Do you endorse the view that the concept of ministerial responsibility covers everything that occurs within the minister's department, and that this is a kind of subtype accountability as defined in the bill? In this way, there will never be any gaps because the minister will have full and total, but not exclusive, responsibility. Is that what you are adopting, and is that what you mean by "joint stewardship?"

Mr. Pal: The idea of joint stewardship is to try to recognize that the accounting officer and public servants have substantial responsibilities for the non-political management of their departments and agencies. In recognizing that, joint stewardship makes it clear that they will be accountable and answerable to Parliament in a personal way. That is a useful step forward in my view. The idea behind it is to have an incentive structure that will create a formal obligation to maintain appropriate standards in running their departments.

Senator Day: I am still not certain which of the two views you are adopting — the accountability officer kind of accountability unto a committee of Parliament or the ministerial responsibility kind of accountability to Parliament. Are they exclusive or overlapping?

Mr. Pal: Ultimately, ministerial responsibility is political or policy accountability. In an ideal world, we could divide linguistically the responsibility between policy direction and the politics administration dichotomy. In practice it would be difficult because they overlap. I would like to see us evolve cautiously in that direction. We cannot introduce major changes without being careful about it. The balance between policy responsibility on the part of the minister and a day-to-day management responsibility on the part of deputy ministers makes conceptual sense. In practice, that is what we have done. The conventional theory of ministerial responsibility maintains the fiction that everything is ultimately answerable or accountable by the minister. I do not think that accords with the reality of contemporary governance and our own practices. What this does in a modest way is acknowledge the reality.

If you are asking would I be comfortable with the appointment of an accounting officer without using the language that is in here that embeds within ministerial responsibility, yes, I would be generally comfortable with that appointment. This tries to balance the two and, in a sense, embed the accounting officer direct accountability or responsibility within this larger framework of ministerial responsibility. What that would mean in actual practice, I do not know; but I think in practice what you

Je n'ai pas beaucoup de craintes en ce sens, parce que selon l'usage au gouvernement, particulièrement dans les hautes sphères du pouvoir, il y a entente. Les ministres et les sous-ministres doivent travailler en étroite collaboration et leurs méthodes de travail contrebalancent toute lacune possible dans le régime de responsabilisation.

Le sénateur Day : Endossez-vous l'opinion que le concept de la responsabilité ministérielle englobe tout ce qui se passe au sein d'un ministère et qu'il s'agit comme d'une sous-classe de responsabilité, selon la définition contenue dans le projet de loi? De cette façon, il n'y aura jamais de lacune, parce que le ministre devra assumer une responsabilité complète et totale, mais non exclusive. Est-ce votre position et est-ce ce que vous voulez dire par « intendance conjointe »?

M. Pal : L'intendance conjointe consiste à essayer de reconnaître que l'administrateur des comptes et les fonctionnaires ont des responsabilités importantes quant à la gestion non politique de leurs ministères et organismes. Dans ce contexte, l'intendance conjointe précise clairement qu'ils devront rendre compte et répondre au Parlement de façon personnelle. C'est un bon pas en avant, à mon avis. L'idée, c'est d'adopter une structure incitative qui créera une obligation officielle de leur part de préserver des normes appropriées dans l'administration de leurs ministères.

Le sénateur Day : Je ne sais toujours pas avec certitude lequel des deux points de vue vous adoptez : la reddition de comptes par un administrateur des comptes à un comité du Parlement ou la reddition de comptes par le ministre au Parlement. Ces deux formules sont-elles exclusives ou se chevauchent-elles?

M. Pal : En fin de compte, la reddition de comptes par le ministre est politique, il s'agit d'une responsabilité politique. Dans un monde idéal, nous pourrions faire la distinction linguistique entre la direction politique et la dichotomie de l'administration politique. Dans la pratique, ce serait difficile, parce que les deux se chevauchent. J'aimerais que nous avançons avec prudence en ce sens. Nous ne pouvons pas apporter des changements si importants sans faire très attention. L'équilibre entre la responsabilité politique de la part du ministre et la responsabilité de la gestion quotidienne de la part des sous-ministres est logique d'un point de vue conceptuel. Dans la pratique, c'est ce que nous faisons. La théorie classique de la responsabilité ministérielle entretient le mythe que le ministre est ultimement responsable de tout, qu'il doit rendre compte de tout. Je ne pense pas que cela concorde avec la gouvernance contemporaine et nos méthodes de travail dans la réalité. De façon modeste, il s'agit d'une reconnaissance de la réalité.

Si vous me demandez si je serais d'accord avec la nomination d'un administrateur des comptes sans utiliser les mots qu'on trouve ici, qui intègrent sa responsabilité à la responsabilité ministérielle, je vous dirais que oui, je serais plutôt d'accord avec cette nomination. On essaie ici de trouver l'équilibre entre les deux et d'une certaine façon, d'intégrer la responsabilité ou la responsabilisation directe de l'administrateur des comptes dans le cadre plus général de la responsabilité ministérielle. Je ne sais

will have is a formalizing and a sharpening of the specific, even if they are considered delegated responsibilities and accountabilities to public servants.

Senator Day: By adopting the term “accounting officer,” which comes from the United Kingdom in 1872 legislation that we got excited about a little while ago here, it suggests that there are two domains and policies and ministers. If the minister is asked a question in Parliament about the administration within the department, he will say his deputy minister will answer those questions, and that is before a public accounts committee.

Mr. Pal: I do not know if it has to be that way. I think it would still be acceptable if we decided to adopt a practice that ministers be expected to answer in some measure — or at least eventually answer in some measure because obviously appointed officials cannot appear in the chambers. It would mean that on a day-to-day basis the bulk of that management accountability would be undertaken before investigative committees and review committees on administration. I know at some level it sounds contradictory, but I do not see why it would not still be possible to exercise the prerogatives of Parliament in the House with respect to the accountability of the minister.

My view of accountability is more elastic. I certainly do not wish to disparage a long tradition of scholarship and constitutional ideas about what ministerial accountability should consist of, but in my review of the literature, I think the Canadian practice or view has been somewhat too brittle. Those who would defend that approach would argue that we need to be extremely careful with constitutional principles and we should not change them without careful forethought. As the previous witnesses indicated, our system on the whole works extremely well, so if it ain't broke, don't fix it.

Senator Day: Is accountability to you answerability or is it something more than that?

Mr. Pal: In the paper, I tried to distinguish different types of responsibility, of answerability. Accountability is a combination of being both responsible and having an obligation of care for something, and also having an obligation to respond to questions, investigations or examinations to those to whom you are properly accountable. It is a combination of obligation, of responsibility and of answerability. That is why I think the concept of accountability is a more robust and serious concept in comparison to other types of relationships that we see in governance or in management.

Senator Day: The responsibilities have been there with respect to deputy ministers before this legislation; and the practice at least, and therefore the obligation from a practical point of view, has been there for the deputy minister to appear before committees of both Houses of Parliament. What does this legislation add to that?

pas ce que cela va signifier dans la pratique, mais je pense qu'on va constater une officialisation du processus et une précision des détails, même si l'on juge qu'il s'agit de responsabilités et d'obligations de rendre compte déléguées à des fonctionnaires.

Le sénateur Day : En adoptant le terme « administrateur des comptes », qui vient d'une loi du Royaume-Uni de 1872 qui a suscité beaucoup d'enthousiasme ici il y a quelque temps, on laisse entendre qu'il y a deux domaines, les politiques et les ministres. Si le ministre se fait poser une question au Parlement sur l'administration du ministère, il va dire que c'est son sous-ministre qui va répondre à ces questions, devant un comité des comptes publics.

M. Pal : Je ne suis pas certain que ce doit être la façon de faire. Je pense qu'il serait tout de même acceptable que nous décidions que les ministres doivent rendre compte dans une certaine mesure ou du moins qu'ils finissent par répondre dans une certaine mesure, parce que de toute évidence, des fonctionnaires nommés ne peuvent pas comparaître dans les chambres. Cela signifierait qu'au quotidien, toute la reddition de comptes sur la gestion se ferait devant des comités d'enquête et d'examen sur l'administration. Je sais que d'une certaine façon, cela semble contradictoire, mais je ne vois pas pourquoi il ne serait pas tout de même possible d'exercer les prérogatives du Parlement à la Chambre en ce qui concerne la responsabilité ministérielle.

Ma perception de la responsabilité est plus élastique. Je ne souhaite certainement pas dénigrer une longue tradition d'idées universitaires et constitutionnelles sur ce en quoi consiste la responsabilité ministérielle, mais selon ma revue de la littérature, je crois que l'usage ou la vision canadiennes sont un peu trop fragiles. Les défenseurs de cette formule vous diront que nous devons être extrêmement prudents avec les principes constitutionnels et que nous ne devrions pas les changer sans y réfléchir attentivement. Comme les témoins précédents l'ont indiqué, notre système dans son ensemble fonctionne extrêmement bien, donc s'il n'y a pas de problème, n'essayons pas de trouver une solution.

Le sénateur Day : Pour vous, la responsabilité est-elle l'obligation de rendre compte ou va-t-elle plus loin?

M. Pal : Dans l'article, j'essaie de faire la distinction entre les différents types de responsabilités, d'obligations de rendre compte. La responsabilité consiste à la fois à tenir quelqu'un responsable de quelque chose, à l'obliger à s'occuper de quelque chose ainsi qu'à l'obliger à répondre aux questions, aux enquêtes et aux examens menés par ceux à qui il ou elle doit rendre compte. C'est à la fois une responsabilité et une obligation de rendre compte. C'est pourquoi je crois que le concept de la responsabilité dont il est question ici est un concept plus robuste et sérieux en comparaison avec les autres types de relations qu'on voit en gouvernance ou en gestion.

Le sénateur Day : Les responsabilités des sous-ministres existaient avant ce projet de loi, du moins en pratique, et par conséquent, leur obligation de comparaître devant les comités des deux Chambres du Parlement l'était aussi. Qu'est-ce que ce projet de loi apporte-t-il de plus?

Mr. Pal: It formalizes it. We have been operating under constitutional conventions with respect to those responsibilities and accountabilities. Those who are concerned about it see it as a major change in the constitutional relationships between senior officials and elected politicians, elected ministers, so you can view it quite radically. If you view the conventional concept of ministerial accountability as the heart of our constitutional system, even a modest change to it can be seen as quite radical.

The alternate view is this could be seen as a relatively incremental, modest change that formalizes a relationship and underscores a constitutional obligation for accountability in certain spheres to the appointed officials. Then it also, in conjunction with the process for resolving disagreements, formalizes a process. There was a process but it essentially involved an informal convention of approaching the clerk if there were disagreements between ministers and deputy ministers. This would formalize a written trail or evidence of disagreement. It has a resolution process that is more transparent and visible, and it still remains within the hands of elected politicians in the end.

Again, this is a difference from Mr. Gomery's proposals, which I think also exercise some opposition from those who thought that the ultimate constitutional responsibilities of governance in our system always must rest, almost exclusively, with elected officials.

Senator Day: From a practical point of view, is this just formalizing and putting into statute a practice that has already existed?

Mr. Pal: I believe in large part, yes, but the implications down the road might be such as to strengthen the sense — at least among elected officials — that they have specific accountabilities and formal accountabilities, not simply ones that are part of the regular practice of parliamentary reporting.

Senator Day: Gomery wanted to go further with respect to the dispute resolution portion. This bill is restricted in that regard only to directives of Treasury Board, as you see. There could be disputes that exist, and there likely will be disagreements from time to time between the deputy minister and the minister on issues outside of directives from Treasury Board. There is no dispute resolution for that. Do you recognize that in this bill?

Mr. Pal: I may have misread it, senator.

Senator Day: It is proposed section 16.5 that reads, "...unable to agree on interpretations or applications of policy, directive or standard issued by Treasury Board, the accounting officer shall seek guidance..." It is only Treasury Board, so it is a restricted process.

M. Pal : Il officialise le tout. Nous appliquons des conventions constitutionnelles concernant ces responsabilités et obligations de reddition de comptes. Les personnes qui sont contre ce projet de loi y voient un grand changement dans les relations constitutionnelles entre les hauts fonctionnaires et les politiciens élus, les ministres élus, donc on peut y voir un changement assez radical. Si l'on considère que le concept classique de la responsabilité ministérielle est au cœur de notre système constitutionnel, le moindre changement, si modeste soit-il, pourra être perçu comme assez radical.

L'autre façon de voir, c'est qu'il s'agit d'un assez petit ajout qui officialise un type de relation et souligne l'obligation constitutionnelle des fonctionnaires nommés de rendre compte dans certains domaines. Par ailleurs, en plus d'offrir un processus de résolution des désaccords, ce projet de loi officialise une façon de faire. Elle existait déjà, mais découlait surtout d'une convention informelle qui consistait à recourir au greffier en cas de mésentente entre les ministres et les sous-ministres. Cela viendrait officialiser une démarche écrite ou mettre en évidence un désaccord. Le projet de loi prévoit un processus de résolution plus transparent et visible, et la responsabilité première demeure celle des politiciens élus en bout de ligne.

Encore une fois, c'est l'une des différences avec les propositions de monsieur Gomery, qui soulèvent encore une certaine opposition de la part de ceux qui croient que les responsabilités constitutionnelles ultimes de gouvernance dans notre système doivent toujours demeurer presque exclusivement celles des élus.

Le sénateur Day : En pratique, s'agit-il seulement d'officialiser et d'inscrire dans la loi une façon de faire qui existait déjà?

M. Pal : Je pense qu'en grande partie, oui, mais le projet de loi pourrait aussi avoir comme effet de renforcer la perception, du moins parmi les élus, qu'ils ont des obligations particulières et officielles de rendre compte, en plus de la façon établie de faire rapport au Parlement.

Le sénateur Day : Le juge Gomery voulait aller plus loin en ce qui concerne la résolution des conflits. À cet égard, le projet de loi se limite aux directives du Conseil du Trésor, comme vous le voyez. Il pourrait y avoir des conflits, et il est fort probable qu'il y en ait à l'occasion, entre le sous-ministre et le ministre sur des questions autres que celles visées par les directives du Conseil du Trésor. Il n'y a aucun mécanisme de résolution des conflits prévu pour ces circonstances. Le reconnaissez-vous?

M. Pal : Je l'ai peut-être mal lu, monsieur le sénateur.

Le sénateur Day : L'article proposé 16.5 se lit comme suit : « [...] ne s'entendent pas sur l'interprétation ou l'application de quelque politique, directive ou norme établie par le Conseil du Trésor, l'administrateur des comptes demande l'avis écrit... » Cela se limite au Conseil du Trésor, il s'agit donc d'une application limitée.

Some witnesses have said that it should be much broader and others have said there should not be anything at all. This seems to be coming down the middle, much like the other section we were just reading.

Mr. Pal: Again, it is a very specific set of disagreements around management principles, not about policy.

Senator Day: Yes, it concerns Treasury Board management issues.

Mr. Pal: You would not expect there to be a way of resolving policy disputes because policy should be in the hands of the minister.

Senator Day: There are many more management issues than directives from the Treasury Board; that is the point I am making.

Mr. Pal: That is correct.

Senator Day: It is only Treasury Board directives that are involved in this dispute resolution.

Mr. Pal: Yes.

Senator Campbell: Professor, are we proposing the end of the Westminster system model? I will get an answer one of these times.

There is a lot in the proposed legislation that I like. What I see here is almost moving to the business model, where certain people within an organization are tasked with certain decisions and that is their responsibility. There is no question that the person at the top has ultimate decision powers, although here not necessarily so and I will go into that next. Are we moving beyond this Westminster model?

Mr. Pal: I do not believe so. I did allude to some of the concerns that have been expressed by those who publicly criticized some of the recommendations from Gomery. They criticized those provisions directly on the grounds that this would involve a constitutional revolution. I do not think they put it quite in those terms, but this would be a fundamental change in our Westminster system.

I do not agree for the following reasons, as I indicated earlier to Senator Day. The other parts of the bill are more substantive, fundamental, organizational, and institutional changes. However, these specific provisions seem to be relatively modest amendments that formalize certain relationships and try, in a modest way, to tease out a slight separation or balancing of accountabilities so that we have a clearer and firmer idea that senior public servants have certain internal management issues for which they are accountable. I see this objective as relatively modest.

The other issue is how central you think this set of relationships is to the larger Westminster system. Obviously, you know better than I that it is a system that is, in the Canadian case, characterized by the roles and respective responsibilities of the

Certains témoins ont dit que ce mécanisme devrait s'appliquer à beaucoup plus grande échelle, alors que d'autres ont dit qu'il ne devrait rien y avoir du tout. On semble opter pour une solution mitoyenne, tout comme pour l'autre article que nous venons de lire.

M. Pal : Encore une fois, il s'agit de type de désaccord très précis concernant des principes de gestion et non des politiques.

Le sénateur Day : Oui, cela concerne les règles de gestion du Conseil du Trésor.

M. Pal : On ne peut pas s'attendre à ce qu'il y ait un mécanisme de résolution des conflits en matière de politique, parce que les politiques relèvent du ministre.

Le sénateur Day : La gestion va bien au-delà des directives du Conseil du Trésor, c'est ce que j'essaie de vous dire.

M. Pal : C'est juste.

Le sénateur Day : Il n'y a que les directives du Conseil du Trésor qui sont visées par ce mécanisme de résolution des conflits.

M. Pal : Oui.

Le sénateur Campbell : Monsieur, sommes-nous en train de proposer la fin du modèle parlementaire britannique? Je vais finir par obtenir une réponse.

Il y a beaucoup de choses dans le projet de loi que j'aime. On propose presque d'adopter un modèle d'entreprise, un modèle selon lequel certaines personnes dans une organisation sont chargées de prendre certaines décisions et qu'elles en assument la responsabilité. Il ne fait aucun doute que c'est la personne en haut de l'échelle qui a le pouvoir de décision ultime, bien que ce ne soit pas nécessairement comme cela ici, et je vais l'expliquer tout de suite. Sommes-nous en train de nous éloigner du modèle britannique?

M. Pal : Je ne pense pas. J'ai fait état de certaines inquiétudes exprimées par les personnes qui critiquent publiquement certaines recommandations du juge Gomery. Elles ont critiqué directement ces recommandations sous prétexte qu'elles constitueraient une révolution constitutionnelle. Je ne pense pas qu'elles l'aient dit en ces termes, mais ce serait un changement fondamental à notre système parlementaire britannique.

Pour ces raisons, je ne suis pas d'accord, comme je l'ai déjà dit au sénateur Day. Les autres parties du projet de loi contiennent des changements plus substantiels, fondamentaux, organisationnels et institutionnels. Cependant, ces dispositions-là semblent être des modifications relativement modestes qui officialisent certaines relations et se veulent une modeste tentative de séparer légèrement les responsabilités et obligations ou de créer un meilleur équilibre pour nous donner une idée plus claire et ferme du fait que les hauts fonctionnaires sont tenus responsables de certains éléments de gestion interne. Je considère cet objectif relativement modeste.

Il faut aussi se demander à quel point on estime central cet ensemble de relations dans le système britannique en général. Évidemment, vous savez mieux que moi qu'il s'agit d'un système qui se caractérise, au Canada, par les rôles et responsabilités

House of Commons and the Senate, our committee system, our political parties, and the conventions, practices and history of how our government operates. No, it would be hard for me to imagine, with the introduction of a relatively modest amendment of this sort, that the very complicated system would come crashing down and be fundamentally altered or changed forever more.

Senator Campbell: The second question concerns resolving a difference between, for instance, the minister and the deputy minister. In this version, a committee of cabinet makes the ultimate decision.

This issue may be hypothetical, but what would be the effect on the minister who had a decision overturned because the committee of cabinet decided that the deputy minister was right? Under the Westminster system, what is the minister's choice?

Mr. Pal: It would depend on the gravity of the disagreement. This is all hypothetical, but if such a disagreement reached this stage, it would have to be fairly significant; it would not be minor disagreements in management. Under that scenario, overturning the minister's decision would indicate a certain lack of confidence, possibly on the part of the minister's colleagues in cabinet. Again, it would depend on the nature of the disagreement and the decision.

If the issue was about something on which reasonable people could disagree or was entirely a management issue, I do not know if it would necessarily lead to the resignation of the minister, which I think is what you are getting at. However, if it involved lapse of judgment, some degree of culpability, or even modest wrongdoing or questionable political judgment exercised with respect to an administrative matter, then that would lead to the possibility of a request by the Prime Minister for resignation of the minister.

Senator Campbell: Should the decision of the committee of cabinet be secret?

Mr. Pal: The Secretary of the Treasury Board and the Treasury Board itself would be the committee of cabinet. As I understand the legislation, the decision of Treasury Board would be lodged with the Auditor General. Frankly, I am not clear about whether that would be made public.

Senator Milne: Professor Pal, you talked about complementary responsibility. In answer to Senator Day, you said that this bill is a partial answer to setting up a system of complementary responsibility.

In my experience, when a deputy minister appears before a committee, the deputy minister will often say, It is a political matter, or a policy matter and I cannot answer that: The committee will have to ask the minister. What if the minister is asked a question in the House of Commons and the minister says, That is completely in the field of interest of my deputy minister: This responsibility has been granted to the deputy minister by Parliament. A member of the House of Commons, a senator or

respectifs de la Chambre des communes et du Sénat, notre système de comités, nos partis politiques, ainsi que les conventions, l'usage et l'histoire qui entourent le fonctionnement de notre gouvernement. Non, il serait difficile pour moi d'imaginer que ce système extrêmement complexe puisse s'effondrer ou être fondamentalement modifié ou changé pour toujours en raison d'une modification relativement modeste comme celle-ci.

Le sénateur Campbell : Ma seconde question vise à mettre au clair une différence entre le ministre et le sous-ministre, par exemple. Dans cette version, c'est un comité du cabinet qui prend la décision ultime.

La question est peut-être hypothétique, mais quel serait l'effet sur un ministre du fait que l'une de ses décisions soit annulée parce que le comité du cabinet a décidé que c'était le sous-ministre qui avait raison? Selon notre système britannique, quel est le choix du ministre?

M. Pal : Tout dépendrait de la gravité du désaccord. Tout cela est hypothétique, mais si une mésentente se rendait jusque là, elle devrait être assez grave, il ne s'agirait pas de petites mésententes sur la gestion. Selon ce scénario, l'annulation de la décision du ministre indiquerait un certain manque de confiance, probablement de la part des collègues du ministre qui siègent au Cabinet. Encore une fois, tout dépendrait de la nature de la mésentente et de la décision.

Si le conflit portait sur un sujet sur lequel des personnes raisonnables peuvent ne pas être d'accord ou qu'il s'agissait d'une stricte question de gestion, je ne sais pas si elle mènerait nécessairement à la démission du ministre, puisque cela semble être ce dont vous parlez. Cependant, si le conflit découlait d'un manque de jugement, d'un certain degré de culpabilité ou même d'un petit écart de conduite ou d'un jugement politique douteux concernant une question administrative, alors il se pourrait que le premier ministre demande au ministre de démissionner.

Le sénateur Campbell : La décision du comité du Cabinet devrait-elle rester secrète?

M. Pal : Le secrétaire du Conseil du Trésor et le Conseil du Trésor lui-même formeraient le comité du cabinet. D'après ce que je comprends du projet de loi, la décision du Conseil du Trésor serait présentée au vérificateur général. Honnêtement, je ne suis pas certain si cette décision serait rendue publique.

Le sénateur Milne : Monsieur Pal, vous avez parlé de responsabilités complémentaires. En réponse au sénateur Day, vous avez dit que ce projet de loi était une solution partielle qui constituait à établir un système de responsabilités complémentaires.

Selon mon expérience, lorsqu'un sous-ministre comparaît devant un comité, il affirme souvent qu'il s'agit d'une question politique et qu'il ne peut pas en répondre. Le comité doit alors demander au ministre. Qu'arrivera-t-il si l'on pose une question au ministre à la Chambre des communes et que le ministre répond que la question relève entièrement de son sous-ministre, que le Parlement a conféré cette responsabilité au sous-ministre? Un député de la Chambre des communes, un sénateur ou un membre

the public has no way of having any particular committee call a deputy minister before the committee on any particular issue. The whole thing falls down on that premise.

I also see a problem with disagreements between a minister and their accounting officer being resolved by Treasury Board and then Treasury Board reporting to the Auditor General. However, a cabinet matter can be covered by cabinet confidence and neither the public nor members of Parliament will know the answer. The matter may be resolved quite nicely behind doors, but the process does not make it any clearer or more transparent to the public. I have great concerns with this particular part of the bill.

Mr. Pal: Do you want me to comment on that?

Senator Milne: Yes, please.

Mr. Pal: I do not wish to appear necessarily partisan in favour of the provisions here. I am trying to think through what the potential logic might be. Generally, I like the idea because it introduces some clarity and recognizes some reality. Therefore, I support the measure.

Senator Milne: This is where the logic falls down.

Mr. Pal: It is difficult to imagine that a minister, when asked about management issues with respect to their portfolio or department in Parliament, would simply refuse to answer by pointing the finger at the deputy minister. In fact, that is exactly what Gomery and the provisions in this legislation were intended to get around because in the previous regime that seems to be what happened. Politicians pointed fingers at each other or at their public servants and the other way around. That policy administration split was never cleared. It really cannot be cleared. However, because there was no formality to the responsibility with respect to administrative matters, tracking things down became more difficult.

You may be correct, but I think this provision is intended to get around this problem. I find it difficult to imagine ministers simply refusing to answer questions. With the way it is framed here — and this goes back to the response to Senator Day — the framework of ministerial responsibilities as formally mentioned in the legislation is intended to be captured here. That is, a minister cannot completely and entirely evade answerability, if not necessarily day-to-day accountability, before Parliament. If that balance were struck — that is, if ministers did not try to evade questions at a general level about their responsibilities and at a specific level, if it turned out that there were allegations of wrongdoing — the minister would still report on the advice and the support of the deputy minister. The deputy minister's accountability and answerability is before committees, again looking specifically at activities and management practices within departments.

I do not necessarily see that scenario. It is possible, but I think, unlikely, frankly. I wish to add a footnote to something Professor Franks said. What we have here is legislative provision. What matters most definitely is the way in which we elaborate and flesh

du public ne peut pas sommer un sous-ministre de comparaître devant un comité sur une question en particulier. Pour cette raison, cette solution serait inefficace.

J'ai aussi certaines réserves concernant le fait que les divergences entre un ministre et un administrateur des comptes soient réglées par le Conseil du Trésor, qui en fera ensuite rapport au vérificateur général. Toutefois, un dossier du cabinet peut être protégé par le secret du Cabinet, et ni le public ni les députés ne sauront ce qu'il en est. La question peut être réglée sans trop de remous derrière des portes closes, mais le processus ne rend pas les choses plus claires ni plus transparentes aux yeux du public. Cette partie du projet de loi me préoccupe beaucoup.

M. Pal : Voulez-vous que je fasse des commentaires à ce sujet?

Le sénateur Milne : Oui, je vous prie.

M. Pal : Je ne veux pas nécessairement paraître en faveur de ces dispositions. J'essaie de cerner la logique sous-jacente. En général, j'aime l'idée, parce qu'on apporte une certaine clarté et qu'on reconnaît une certaine réalité. En conséquence, j'appuie cette mesure.

Le sénateur Milne : C'est là où la logique ne tient pas.

M. Pal : Il est difficile d'imaginer qu'au moment d'être questionné sur la gestion de son portefeuille ou de son ministère au Parlement, un ministre refuserait tout simplement de répondre en montrant du doigt le sous-ministre. En fait, c'est exactement ce que le juge Gomery et ces dispositions législatives visaient à éviter, parce que c'est ce qui semblait se produire dans l'ancien régime. Les politiciens s'accusaient l'un l'autre ou accusaient leurs fonctionnaires et vice versa. Cette démarcation dans l'administration des politiques n'a jamais été claire; elle ne peut pas vraiment l'être. Toutefois, comme il n'y avait aucune formalité rattachée à la responsabilité des questions administratives, il est devenu plus difficile de suivre une piste.

Vous avez peut-être raison, mais je crois que cette disposition vise à régler ce problème. J'ai peine à imaginer que des ministres refuseraient simplement de répondre aux questions. Compte tenu de la structure établie ici — et cela revient à la question donnée au sénateur Day — le cadre des attributions ministérielles précisées dans la loi est bien défini ici. Un ministre ne peut échapper complètement à l'obligation de rendre compte, si ce n'est à sa responsabilité au jour le jour, devant le Parlement. Si cet équilibre était atteint — c'est-à-dire si les ministres n'essayaient pas de se soustraire aux questions d'ordre général sur leurs responsabilités et aux questions plus précises, s'il y avait des allégations de malversation — le ministre ferait tout de même rapport sur les conseils et avec l'appui du sous-ministre. Le sous-ministre est responsable devant les comités, qui se penchent sur les activités et les pratiques de gestion des ministères.

Je n'entrevois pas nécessairement ce scénario. Il pourrait se produire, mais je crois bien franchement que la chose est improbable. J'aimerais ajouter une précision à ce que le professeur Franks a dit. Nous avons ici une disposition

out those legislative provisions in a set of practices and conventions. As you well know, building conventions, practices and understandings is difficult and takes time.

To this extent, I agree with people who are concerned about the potential impact. We would want to do exactly what you are doing: namely, think through the potential implications and ensure to the greatest extent possible that negative consequences do not arise.

Senator Milne: In that case, Professor Pal, what areas of this bill — perhaps this area — would you like to see explored more fully before this committee before we have completed our hearings? Are there any specific sections of the bill where improvements can be made so that public servants and the minister can fulfill their responsibilities to Canadians?

Mr. Pal: I had taken my brief to look specifically at section 4, and I did not explore in detail other elements of the legislation. The role of the public integrity officer and the provisions on whistle-blowing could bear some additional scrutiny. I believe the original provisions of the bill were amended in the House with respect to the reward system for whistle-blowers. One issue there, and I say this cautiously because I have not looked at it in great detail, is the question of trust within the public service more generally.

One potential criticism of the system that will be developed on the basis of the legislation, if it passes, is that, paradoxically, it may create the impression that public servants and elected officials are considerably more corrupt or inept than they actually are. The paradox would be the illusion that all this machinery is required on a day-to-day basis to ensure that people behave appropriately when, in practice, these behaviours were aberrations. Mr. Gomery underscored this. These behaviours were departures from the day-to-day rules and practices.

In general terms, there is a lot of support for many of these measures. They address sets of relationships that have either been not addressed or addressed in different ways before. The general philosophical worry I have is that, in the end, we may undermine to some extent public trust, even as we try to address concerns that have come from these previous events.

Senator Milne: Are we throwing the baby out with the bathwater here?

Mr. Pal: It is possible. As far as I know, the legislation will introduce, if all the provisions go through, one of the most robust accountability regimes in a Western democracy, with a whole host of provisions dealing with election financing, lobbying, internal relationships among public servants and elected officials, some aspects of Parliament and reporting provisions around budgetary and financial issues. The final result will be a much more baroque architecture. In that respect, if the legislation does not completely undermine the Westminster system, it will, in the aggregate, when all of these different pieces of Lego are put together, affect the

législative. Ce qui importe le plus, c'est la façon dont nous élaborons et étoffons ces dispositions législatives dans un ensemble de pratiques et de conventions. Comme vous le savez très bien, l'établissement de conventions, de pratiques et d'accords est difficile et prend du temps.

Je comprends les gens qui sont préoccupés par les conséquences que pourrait avoir la loi. Nous aimerions faire exactement ce que vous faites : entrevoir toutes les incidences éventuelles et garantir dans toute la mesure du possible qu'il n'y aura pas d'effet négatif.

Le sénateur Milne : Dans ce cas, monsieur Pal, quels aspects du projet de loi — peut-être celui-ci — le comité devrait-il examiner plus à fond avant de terminer ses audiences? Y a-t-il des articles précis du projet de loi où des améliorations peuvent être apportées afin que les fonctionnaires et le ministre puissent s'acquitter pleinement de leurs responsabilités envers les Canadiens?

M. Pal : Mon mémoire porte précisément sur la partie 4, et je n'ai pas examiné en détail d'autres éléments du projet de loi. Le rôle du commissaire à l'intégrité du secteur public et les dispositions sur les dénonciateurs pourraient faire l'objet d'un examen plus approfondi. Je crois que les dispositions originales du projet de loi portant sur le système de récompense des dénonciateurs ont été modifiées à la Chambre. Il y a là, et je le dis sous toute réserve parce que je ne m'y suis pas arrêté, la question de confiance au sein de la fonction publique, de façon plus générale.

On pourrait reprocher au système qui sera mis en place suivant ce projet de loi, s'il est adopté, de créer l'impression que les fonctionnaires et les représentants élus sont plus corrompus ou incompetents qu'ils ne le sont en réalité, ce qui est plutôt paradoxal. On créerait l'illusion que tous ces mécanismes sont nécessaires dans les activités de tous les jours pour faire en sorte que les gens se comportent correctement alors que, en pratique, ces comportements étaient des aberrations. M. Gomery l'a bien souligné. Ces comportements s'éloignaient des règles et des pratiques de tous les jours.

En général, bon nombre de ces mesures sont bien accueillies. Elles permettent de préciser des relations qui n'avaient pas été définies ou qui l'avaient été de façon différente par le passé. La préoccupation philosophique que j'ai, c'est que, au bout du compte, nous pourrions saper la confiance du public dans une certaine mesure, alors que nous essayons d'apaiser les inquiétudes qu'ont soulevées ces événements passés.

Le sénateur Milne : Sommes-nous en train de jeter le bébé avec l'eau du bain?

M. Pal : C'est possible. Que je sache, si toutes les dispositions sont approuvées, le projet de loi permettra de mettre en place l'un des régimes de responsabilité les plus robustes qui soit dans une démocratie occidentale, en touchant au financement électoral, au lobbying, aux relations internes entre les fonctionnaires et les représentants élus, à certains aspects du Parlement et des comptes à rendre en matière de budget et de finances. Il en résultera une architecture beaucoup plus baroque. À cet égard, si le texte de loi ne sape pas entièrement le système britannique, lorsque toutes les pièces du casse-tête seront rassemblées, il touchera le système

system in ways that are unpredictable at this stage but could have a cumulative impact that is greater than the sum of the different pieces.

Senator Cools: I would like to welcome the witness here today, and I just want to say, Professor Pal, you have a most interesting name.

Mr. Pal: It is Hungarian in origin.

Senator Cools: Is Pal an abbreviation or a shortened form of a name?

Mr. Pal: It is a fairly common name in Hungary. I go there occasionally. It is like Smith.

Senator Cools: I shall call you my pal.

The ethics commissioner regime is challenging, as it is in this bill. I do not know whether you have given this any thought, but let me just try.

According to this bill, a novel constitutional creature will be created called the ethics commissioner, and who, because of the method of appointment, of necessity will be a Crown servant. As you know, for over a hundred years now, Parliament has not been comfortable with Crown servants for profit in their midst. I am sure you are aware that it took about a hundred years to drive the office-holders out of Parliament, even to the extent that until about 1935, I believe, ministers of the Crown in Canada had to resign and, to run again, had to get the permission of their constituents to be their minister. Few people know it any more, but that was the law. An MP could not be a minister of the Crown so easily. It was a difficult proposition. It used to be a dangerous proposition, too.

In the House of Commons, there is no such real creature as an officer of Parliament or agent of Parliament. That is all a concoction, a large illusion, a kind of intellectual fiction that has been perpetrated. However, each House had its officers — the Senate had its officers and so did the Commons. We know who some of those officers are: the Clerk of the Senate, the Clerk of the House and the law clerks as well.

Therefore, this bill has this novel creature. Not only is this an office-holder who is a Crown servant, but he or she is actually employing or deploying the name that is clearly Her Majesty's servant, which is "commissioner." As soon as you hear commissioner, you know the constitutional level involved.

I have to caution you that it is not easy to find many people to put these questions to because the most neglected area of study is probably the law of Parliament and its twin sister, the law of the prerogative. However, if you were to look at the proposed sections of the bill that constitute this new commissioner and make it a joint creature, which is even more novel and so on, I wonder if you could wrap your mind around the fact that this new constitutional creature will acquire what seems to me the total powers, privileges and immunities of the Senate. The interesting thing is that individual senators would not have these powers

d'une manière qu'on ne peut prévoir pour l'instant, mais qui pourrait avoir un impact cumulatif plus grand que la somme des différents morceaux.

Le sénateur Cools : J'aimerais souhaiter la bienvenue au témoin d'aujourd'hui et je voulais vous dire, monsieur Pal, que vous avez un nom très intéressant.

M. Pal : Il est d'origine hongroise.

Le sénateur Cools : Est-ce la forme abrégée d'un autre nom?

M. Pal : C'est un nom assez répandu en Hongrie, où je vais à l'occasion. C'est l'équivalent de Smith ici.

Le sénateur Cools : En anglais, votre nom favorise les familiarités.

Les dispositions du projet de loi portant sur le commissaire à l'éthique posent un certain défi. Je ne sais pas si vous y avez réfléchi, mais essayons de voir ce qu'il en est.

Selon ce projet de loi, une nouvelle créature constitutionnelle, qu'on appellera le commissaire à l'éthique, verra le jour et, compte tenu de la méthode prévue pour sa nomination, ce sera un fonctionnaire de la Couronne. Comme vous le savez, depuis plus d'une centaine d'années maintenant, le Parlement n'est pas à l'aise avec les fonctionnaires de la Couronne en son sein. Je suis certain que vous savez qu'il a fallu 100 ans pour expulser du Parlement les titulaires de charge, même à tel point que jusqu'à environ 1935, je crois, les ministres de la Couronne au Canada devaient démissionner et, pour se présenter à nouveau, devaient obtenir la permission de leurs électeurs pour devenir ministres. Très peu de gens le savent maintenant, mais c'était la loi. Un député ne pouvait être ministre de la Couronne aussi facilement. C'était une affaire difficile. C'était aussi une affaire dangereuse.

À la Chambre des communes, il n'y a pas réellement de haut fonctionnaire ou d'agent du Parlement. C'est une grande illusion, une sorte de fiction intellectuelle qui s'est perpétrée. Toutefois, chaque Chambre — le Sénat et la Chambre des communes — a ses propres hauts fonctionnaires, notamment le greffier du Sénat, le greffier de la Chambre et les légistes.

Le projet de loi prévoit donc cette nouvelle créature. Non seulement il s'agit d'un titulaire de charge qui est fonctionnaire de la Couronne, mais cette créature porte aussi le nom de « commissaire », ce qui en fait un fonctionnaire de Sa Majesté. Dès que vous entendez le mot commissaire, vous savez qu'on touche à la Constitution.

Je dois vous avertir que ce n'est pas facile de trouver des gens à qui poser ces questions, puisque le droit du Parlement et son jumeau, le droit de la prerogative, constituent probablement le domaine d'étude le plus négligé. Toutefois, si vous examinez les articles du projet de loi qui créent ce nouveau commissaire et en fait une créature conjointe, ce qui est encore plus original, je me demande si vous pouvez comprendre que cette nouvelle créature constitutionnelle aura tous les pouvoirs, privilèges et immunités du Sénat. Chose intéressante, chaque sénateur n'aurait pas ces pouvoirs puisque les privilèges parlementaires ou les privilèges des

because the novel thing about parliamentary privileges or senators' privileges is that they are held in collectivity. These privileges are unlike the privileges of judges. In the case of Parliament, it is a collective, so I hold my privileges in a collectivity with every other senator.

Proposed section 86(2) states the following:

The duties and functions of the Commissioner under subsection (1) are carried out within the institution of the Senate. The Commissioner enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members when carrying out those duties and functions.

I read that to mean that the Senate privileges are being conferred on one individual because the individual.

It is very interesting. It is in a different part of the bill. If you go to clause 48, page 26 — you do have a copy of the bill in front of you?

Mr. Pal: Yes, I do.

Senator Cools: Clause 48(1), you see that here the commissioner is vested with the full powers of summoning witnesses. There is not an individual senator who can go out and do this sort of thing. A Senate committee can do that, the Senate as a whole can do that, but any such decisions made collectively become a motion. That is what made the process of impeachment so cumbersome, because every single item had to move ahead by motion, debate and a vote.

These sections are very worrisome because what you are dealing with here is giving an individual first the constitutional position of being a Crown servant. Then you turn it around and vest that individual with the full powers, privileges and immunities of the Senate. Then this individual is supposed to make an assessment and judgment about the conduct of members.

I am just wondering if you have any thoughts on it. To me it is a very scary creature. I would say it is unconstitutional.

The Chairman: There is a question for you.

Senator Cools: A lot of you fellows come before us and you are wonderful witnesses. We are blessed to receive your knowledge. Very few people look at the actual drafting of the legislation for what I would call its conformity to the principles and the law of Parliament. I can tell you that 60 years ago, whoever would have drafted that would have impeached this sort of thing.

Mr. Pal: I have to admit that your knowledge of parliamentary procedure vastly eclipses mine. I did not look at this section of the bill very carefully.

Senator Cools: While you look at it, please go to the proposed section on removal. I think it is around clause 82. Proposed section 82(1) of the Parliament of Canada Act speaks to the tenure of the commissioner. What we have here is a medley of every single form of tenure mixed into one. For example, proposed section 82 reads, "A commissioner holds office during good behaviour for a term of seven years." An appointment is

sénateurs ont la particularité d'être détenus collectivement. Ces privilèges sont différents de ceux des juges. Dans le cas du Parlement, ce sont des privilèges collectifs, que je détiens avec tous les autres sénateurs.

Le paragraphe 86(2) proposé dit ceci, en parlant du commissaire :

Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat et possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

Cela signifie que les privilèges du Sénat sont conférés à une seule personne.

C'est très intéressant. On retrouve cela dans une autre section du projet de loi. Si vous regardez l'article 48, à la page 26 — avez-vous un exemplaire du projet de loi sous les yeux?

M. Pal : Oui.

Le sénateur Cools : Au paragraphe 48(1), on voit que le commissaire a le pouvoir d'assigner devant lui des témoins. Aucun sénateur ne peut le faire. Un comité sénatorial peut le faire, le Sénat dans son ensemble peut le faire, mais une telle décision prise collectivement devient une motion. C'est pourquoi la procédure de destitution est si lourde, puisque chaque élément doit être proposé par voie de motion et doit être débattu avant qu'un vote ne soit pris.

Ces articles sont très troublants puisqu'il s'agit ici de donner à une personne le poste constitutionnel de fonctionnaire de la Couronne. Puis vous conférez à cette personne tous les pouvoirs, privilèges et immunités du Sénat. Cette personne est ensuite censée faire une évaluation et porter un jugement sur la conduite des membres.

Je me demande ce que vous en pensez. À mes yeux, cette créature est très épineuse. Je dirais qu'elle est inconstitutionnelle.

Le président : Il y a une question pour vous.

Le sénateur Cools : Vous êtes nombreux à comparaître devant nous et vous êtes des témoins extraordinaires. Nous sommes choyés de pouvoir profiter de vos connaissances. Très peu de personnes examinent le libellé des textes de loi pour veiller à ce que j'appelle la conformité au principe et au droit du Parlement. Je peux vous dire qu'il y a 60 ans, quiconque aurait rédigé ce texte aurait été à l'encontre de ce principe.

M. Pal : Je dois admettre que vous connaissez la procédure parlementaire beaucoup mieux que moi. Je n'ai pas examiné très attentivement cet article du projet de loi.

Le sénateur Cools : Tandis que vous y êtes, regardez les dispositions concernant la révocation, aux environs de l'article 82, je crois. Le paragraphe proposé 82(1) de la Loi sur le Parlement du Canada porte sur la durée des fonctions du commissaire. Nous avons ici un mélange de toutes les formes de mandat réunies en une. Par exemple, on lit à l'article 82 proposé « le commissaire exerce ses fonctions à titre inamovible pour un mandat de sept

during good behaviour or it is for a term. In addition to that, if it is for a term, then it goes on: "...may be removed for cause by the Governor-in-Council." Removal for cause is a different concept from removal by motion, an address in particular, of the Senate and the House of Commons. This guy or gal will be irremovable — make no mistake about that — because every form of tenure has been thrown into that clause.

I know that a lot of this stuff that I am speaking about has become to many people rather cryptic, but trust me, I have made it my business to study this and what you have here is a new constitutional creature with an extravagant investment of power who is then going to be virtually irremovable. Any government's attempt to remove this guy will invariably force a vote of confidence and a defeat of a government. It is problem-riddled and I cannot get anybody to look at it. If you have not thought about it, I appreciate that, but when you go home, see if you can take a look at it.

Mr. Pal: I do not necessarily see a contradiction between good behaviour for a term of seven years and dismissal or removal for cause. I agree that a joint address would make it very difficult and it would be hard to see, outside of really egregious behaviour, that you would have that agreement. A fixed term, but serving on good behaviour during that term, seems to be not contradictory.

With respect to the other point that you made, proposed section 86(3) says, "The commissioner will carry out those duties and functions under the general direction of any committee of the Senate." The same is true of the House of Commons. I suppose this is just the safety clause, but proposed section 87(5) says "...this section shall not be interpreted as limiting in any way the power, privileges, rights and immunities of the House of Commons or its members."

I am perplexed, but I am wondering whether there are not some balances here. I should not engage in conjecture because, as I said, I have not looked at this closely.

Senator Cools: I would just ask you to give it some thought. If you want to look at that proposed section again to show you the devil in there, it says "on address of the Senate and the House of Commons." Well, addresses are to the Governor General, not to the Governor-in-Council. Even that is an irregularity, because it is patterned after the section in the BNA act about the removal of judges, serving good behaviour but may be removed on address. It says very clearly "by the Governor General." In all its wisdom, Parliament does not address the Governor-in-Council. That is what an address is. It is the mode of communication from the Houses to the monarch.

Mr. Pal: I would be happy to undertake some reflection on that.

ans. » Or, on exerce des fonctions soit à titre inamovible, soit pour une période déterminée. En outre, s'il s'agit d'une période déterminée, on précise aussi « sauf révocation motivée par le gouverneur en conseil ». La révocation motivée est un concept différent de la révocation sur motion, sur une adresse en particulier, du Sénat et de la Chambre des communes. Cette personne ne pourra pas être révoquée — ne vous méprenez pas à ce sujet — puisque toutes les formes de mandat ont été insérées dans cet article.

Ce dont je parle est plutôt difficile à comprendre pour bien des gens, mais croyez-moi, je me suis fait un devoir d'étudier cela et ce que nous avons ici, c'est une nouvelle créature constitutionnelle dotée de pouvoirs extraordinaires, qui sera pratiquement inamovible. Toute tentative de la part du gouvernement de révoquer cette personne forcera invariablement un vote de confiance et sa défaite. C'est truffé de problèmes, et je ne trouve personne pour examiner cela. Si vous n'y avez pas réfléchi, je peux le comprendre, mais lorsque vous retournerez chez vous, voyez si vous pouvez y jeter un coup d'œil.

M. Pal : Je ne vois pas nécessairement de contradiction entre le fait d'occuper un poste à titre inamovible pour un mandat de sept ans et la possibilité d'une révocation motivée. Je conviens qu'une adresse conjointe peut être difficile à obtenir, à moins d'un comportement vraiment extrême. Une nomination pour une période déterminée et le fait d'exercer des fonctions à titre inamovible pendant ce mandat ne semble pas être contradictoire.

Concernant l'autre point que vous avez soulevé, le paragraphe 86(3) précise ceci, en parlant du commissaire : « Il est placé sous l'autorité générale du comité du Sénat que celui-ci constitue ou désigne à cette fin. » C'est la même chose pour la Chambre des communes. Je suppose que cette disposition est ajoutée par mesure de sécurité, mais on lit au paragraphe 87(5) « [...] le présent article n'a pas pour effet de restreindre de quelque façon les pouvoirs, droits, privilèges et immunités de la Chambre des communes et des députés. »

Je suis perplexe, mais je me demande s'il n'y a pas un certain équilibre ici. Je ne veux pas me perdre en conjectures puisque, comme je l'ai dit, je n'ai pas examiné cet aspect attentivement.

Le sénateur Cools : Je vous demande simplement d'y réfléchir. Si vous voulez revoir l'article proposé pour comprendre le problème, on dit « [...] sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes ». Eh bien, les adresses sont faites au gouverneur général, et non au gouverneur en conseil. Cet élément même est une irrégularité, puisqu'on s'est inspiré de l'article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867 qui porte sur la révocation des juges, lesquels exercent leurs fonctions à titre inamovible, mais peuvent être révoqués sur adresse. Il est écrit très clairement « par le gouverneur général ». Dans toute sa sagesse, le Parlement ne présente pas d'adresse au gouverneur en conseil. C'est là l'idée même d'une adresse. C'est la voie qu'empruntent les Chambres pour communiquer avec le souverain.

M. Pal : Je serais ravi de réfléchir à ce sujet.

Senator Cools: This is a strange, novel and unique constitutional creature. Then they try to convince me that this will be an officer of Parliament. Not so. I would even dispute the use of the term “parliamentary agent” and “officer of Parliament.” These are novel terms that have just sprung into action recently. Even the use of the words creates a lot of confusion. If you come across anything, I would be happy to talk to you about it, because I am shocked by it.

Mr. Pal: I would be happy to.

Senator Cools: Thank you. See, you will be my pal.

Senator Joyal: Mr. Pal, I would like to come back to proposed section 16.4 of the Financial Administration Act. Senator Day raised this issue. It states,

Within the framework of the appropriate minister's responsibility and his or her accountability to Parliament, and subject to the appropriate minister's management and direction of his or her department, the accounting officer of a department, named in Part I of Schedule VI, is accountable before the appropriate committee of the Senate and the House of Commons for...

Then there are four elements of accountability.

I have two questions. The first one deals with the wording in proposed section 16.4(1)(a) of the amendments to the Financial Administration Act, when it says.

(a) the measures taken to organize the resources of the department to deliver departmental programs in compliance with government policies and procedures;

To me a government policy has the content of the government agenda, if you want. While in fact, if you read in the French part of the bill, it says, in the same proposed section 16.4(1) (a):

...en conformité avec les règles et méthodes administratives applicables;

Therefore, clearly we are dealing with the administration.

In the English version, however, government policies seem to be more a way that the deputy minister is organizing the resources of government to deliver the government policies, which may be a program that provides for a delivery of a service or a benefit to a certain group of citizens. It would be the responsibility of the deputy minister, who is deemed an accounting officer to properly organize the resources of the department, be it in terms of facilities or human resources and so forth.

I tried to wrestle with the understanding of that proposed section. Of course, when I read the French version, there seems to be a doubt. I would like your comments in regards to that.

My more substantive comment is that if something happens in a minister's department that deals with resources of the department, administrative issues, for example, there is wrongdoing, the department does not deliver on time or there

Le sénateur Cools : Il s'agit d'une créature constitutionnelle étrange, originale et unique. On essaie ensuite de me convaincre qu'il s'agira d'un fonctionnaire du Parlement. Ce n'est pas vrai. Je contesterais même l'utilisation du terme « agent parlementaire » ou « haut fonctionnaire du Parlement ». Ce sont des termes nouveaux qui ont été lancés récemment. Même l'utilisation de ces mots crée beaucoup de confusion. Si vous trouvez quelque chose, je serais ravie d'en parler avec vous, parce que je suis consternée par cela.

M. Pal : J'en serais ravi.

Le sénateur Cools : Merci. Vous voyez, nous allons devenir familiers.

Le sénateur Joyal : Monsieur Pal, j'aimerais revenir à l'article proposé 16.4 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Le sénateur Day a soulevé cette question. Voici ce qu'on lit :

Dans le cadre des attributions du ministre compétent — notamment en ce qui concerne la gestion et la direction du ministère — et de son obligation de rendre compte au Parlement, l'administrateur des comptes visé à la partie I de l'annexe VI est comptable devant les comités compétents du Sénat et de la Chambre des communes...

Puis, on énonce quatre éléments dont il doit rendre compte.

J'ai deux questions. La première porte sur le libellé de l'alinéa proposé 16.4(1)a) de la modification de la Loi sur la gestion des finances publiques, qui se lit comme suit dans le texte anglais :

(a) the measures taken to organize the resources of the department to deliver departmental programs in compliance with government policies and procedures;

Selon moi, une politique gouvernementale a la teneur du programme du gouvernement, si vous voulez. Dans la version française du projet de loi, toujours à l'alinéa 16.4(1)a), on lit ceci :

[...] en conformité avec les règles et méthodes administratives applicables;

Il est donc clair que nous parlons ici d'administration.

Dans la version anglaise toutefois, les politiques gouvernementales semblent davantage être une façon dont le sous-ministre organise les ressources du gouvernement afin de mettre en œuvre les politiques gouvernementales, qui peuvent prendre la forme d'un programme pour la prestation d'un service ou d'un avantage offert à un certain groupe de citoyens. Ce serait la responsabilité du sous-ministre, réputé être un administrateur des comptes, d'organiser correctement les ressources du ministère, que ce soit les installations, les ressources humaines et ainsi de suite.

J'essaie de comprendre cet article. Évidemment, lorsque je lis la version française, il semble y avoir un doute. J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet.

Plus substantiellement, si quelque chose se produit dans un ministère relativement aux ressources ou à des questions administratives, par exemple si des actes répréhensibles sont commis, si le ministère n'offre pas ses services à temps ou fait

are critics, would the minister not be tempted to send the deputy minister to the appropriate committee and say that this is the realm of the deputy minister according to section 16.4 of the act. The deputy minister has to answer, is accountable, and will give the committee the explanation. Do you not think, as you said in your remarks, it is the law of unintended consequence? Today, we can always seek the responsibility of the minister for wrongdoing in the department. However, the moment you put into an act of Parliament specific responsibility for the deputy minister whereby the deputy minister is accountable to a proper committee, in fact you add into the system an element whereby a minister who is caught in a difficult situation will try to send it to the deputy minister. The minister will tell the deputy minister to explain the matter to the appropriate committee of the House or the Senate because it is the deputy minister's responsibility, not the minister's.

As you said, a convention will evolve for a minister to try to skip responsibility rather than the situation at the present time, where the minister answers for it because, as you know within the old understanding, the minister is presumed to be responsible for what is going on generally in their department.

Mr. Pal: On the first point I agree with you completely. The French wording is much more precise with respect to administrative practices and procedures. There is an ambiguity in the English, I agree.

On the second point, I am not sure what kind of scenario you have in mind but I do not necessarily see that as problematic. Rarely do ministers resign for faulty administrative practices within the departments. Ministers, as you well know, tend to resign almost exclusively in cases of visible wrongdoing or personal culpability on the part of the minister.

If the accounting officer is indeed responsible for administrative practices, as the deputy head is indeed responsible, and those administrative practices, policies and measures to maintain effective systems of internal control within the department have not been effectively implemented, I do not see why that deputy head should not appear before a committee and be responsible for their duties as they are listed here.

I do not necessarily see that situation as the minister escaping responsibility. I see that responsibility and accountability being more clearly focused with respect to the management and operations of the department. If a deputy head falls short of their responsibilities with respect to the management of the department, I do not see a problem that they would be held primarily accountable.

Senator Joyal: I have no objection per se that a deputy minister comes to a committee, be it national finance, public accounts or any other committee that deals with an issue of Parliament. I am just trying to understand how the system works once you have codified a precise and determined sector whereby the deputy minister will now be responsible for this.

l'objet de critiques, le ministre ne serait-il pas tenté d'envoyer le sous-ministre devant le comité pertinent et de dire que la responsabilité revient au sous-ministre, conformément à l'article 16.4 de la loi? Le sous-ministre a l'obligation de rendre compte, il est responsable et donnera une explication au comité. Ne croyez-vous pas, comme vous l'avez dit dans vos observations, qu'il s'agit ici de conséquences imprévues? Aujourd'hui, nous pouvons toujours tenir le ministre responsable des actes répréhensibles commis au sein du ministère. Toutefois, dès que vous attribuez une responsabilité précise à un sous-ministre dans une loi du Parlement, qui le force à rendre des comptes devant un comité compétent, vous introduisez un élément qui permet à un ministre se retrouvant dans une situation difficile d'essayer de reléguer le problème au sous-ministre. Le ministre dira au sous-ministre d'expliquer le problème au comité choisi de la Chambre ou du Sénat, parce que c'est le sous-ministre qui est responsable, et non le ministre.

Comme vous l'avez dit, il s'ensuivra une convention par laquelle le ministre essaiera d'échapper à la responsabilité alors qu'à l'heure actuelle, il a l'obligation de rendre compte puisqu'il est convenu, comme vous le savez, que le ministre est présumé responsable de ce qui se passe en général au sein de son ministère.

M. Pal : Je suis tout à fait d'accord avec vous sur le premier point. Le texte français est plus précis en ce qui a trait aux pratiques et méthodes administratives. Il y a une certaine ambiguïté dans le texte anglais, j'en conviens.

Concernant le deuxième point, j'ignore quel type de scénario vous avez en tête, mais cela ne me paraît pas nécessairement problématique. Il est rare que les ministres démissionnent par suite de pratiques administratives répréhensibles au sein des ministères. Comme vous le savez très bien, les ministres ont tendance à démissionner presque exclusivement en cas de malversation évidente ou de culpabilité de leur part.

Si l'administrateur des comptes est en effet responsable des pratiques administratives, comme l'est le sous-ministre, et que ces pratiques, politiques et mesures administratives visant à maintenir des systèmes efficaces de contrôle interne au sein du ministère n'ont pas été correctement mises en place, je ne vois pas pourquoi ce sous-ministre ne comparaitrait pas devant un comité et n'aurait pas à répondre des fonctions énumérées ici.

À mon avis, le ministre n'échappe pas à ses responsabilités pour autant. Je crois plutôt que la responsabilité et l'obligation de rendre compte visent plus précisément la gestion et les activités du ministère. Si un sous-ministre n'exerce pas correctement les attributions qu'il a relativement à la gestion du ministère, je ne vois pas en quoi il serait problématique qu'il en assume la principale responsabilité.

Le sénateur Joyal : Je n'ai aucune objection à ce qu'un sous-ministre compareaisse devant un comité, que ce soit le comité des finances nationales, des comptes publics ou tout autre comité qui se penche sur une question du Parlement. J'essaie simplement de comprendre comment le système va fonctionner lorsqu'on aura codifié un secteur précis pour lequel le sous-ministre sera maintenant responsable.

I am not opposed to the idea of the deputy minister appearing before a committee. Many committees hear deputy ministers who represent administration. I am concerned with the political dynamic that you would include in the system whereby this is now clearly stated in an act of Parliament that the accounting officer, that is, the deputy minister, is now accountable before the appropriate committees. I would be tempted, if I were a minister, to tell the deputy minister to go to the committee and explain themselves because legally the statute says it is their responsibility. What is the responsibility of the minister in Parliament now for the sound and proper management of a department?

Mr. Pal: I can see one possibility where questions might be raised about why the minister was not aware, or why the minister only suddenly became aware of improprieties, for example, in the department. That would be a legitimate question to ask the minister. The minister might respond by saying they were not aware because they were not made aware. In other words, the deputy head did not fulfill their responsibilities to ensure that the minister was properly informed, but I think that may happen in any case. You might have some additional steps in the process, but it does not necessarily mean that the minister is let off the hook completely.

May I introduce this idea, which is pure conjecture? The way ministerial accountability works now is that we have this fiction that ministers are responsible for everything that happens within their department. We know the reality is different. They cannot know everything. A political dynamic, if you will, tends to happen where even small errors of administration, because the minister is allegedly responsible, are elevated into gaffes, criticisms or critiques. When did you know? When did you find out? Why were you not better informed? What are you going to do about it? Even relatively small matters of administration are amplified politically in partisan terms because we have this possibility of blaming or claiming accountability on the part of the ministers all the time.

It may well be — and this is conjecture — that by introducing more formal, if limited, accountabilities for the accounting officer you may relieve ministers from egregious attacks based on relatively minor aspects of maladministration. It may focus the accountability of the minister where probably it more properly lies, which is on government policies and issues of state. It may, in fact, result in depoliticizing the process in some respects simply by ensuring that there is a little more clarity about what the respective responsibilities are.

Senator Baker: The wording referenced by the honourable senator talks about government policies and procedures.

Later, in the same proposed section, it states "...and answer questions put to him or her by members of the committee..."

Je ne suis pas contre l'idée de faire comparaître le sous-ministre devant un comité. Bon nombre de comités entendent des sous-ministres qui représentent l'administration. Ce qui me préoccupe, c'est la dynamique politique que vous introduisez dans le système en disant clairement dans une loi du Parlement que l'administrateur des comptes, c'est-à-dire le sous-ministre, est maintenant responsable devant les comités pertinents. Si j'étais ministre, je serais tenté de dire au sous-ministre de comparaître devant le comité et de lui donner des explications puisque la loi précise que c'est sa responsabilité. En quoi le ministre est-il alors responsable devant le Parlement pour la saine et bonne gestion d'un ministère?

M. Pal : On pourrait poser des questions pour savoir pourquoi le ministre n'était pas au courant ou pourquoi il vient à peine d'être mis au courant de certaines irrégularités, par exemple, au sein du ministère. Ce serait des questions légitimes à poser au ministre. Ce dernier pourrait répondre qu'il ne savait rien parce qu'on ne l'a pas mis au courant. Autrement dit, le sous-ministre ne s'est pas acquitté de ses responsabilités en s'assurant que le ministre était dûment informé, mais je crois que cette situation peut se produire de toute façon. Vous pouvez ajouter des étapes dans le processus, mais cela ne veut pas nécessairement dire que le ministre s'en tire à bon compte.

Puis-je lancer cette idée, purement hypothétique? Selon le régime de responsabilité ministérielle que nous connaissons à l'heure actuelle, les ministres sont responsables de tout ce qui se passe au sein de leur ministère, ce qui est une fiction. Nous savons que la réalité est différente. Les ministres ne peuvent pas tout savoir. Une dynamique politique, si vous voulez, tend à prendre forme lorsque même de petites erreurs d'administration sont montées en épingle et sont décriées, parce que le ministre est soi-disant responsable. Quand l'avez-vous su? Quand l'avez-vous découvert? Pourquoi n'avez-vous pas été mieux informé? Qu'allez-vous faire à cet égard? Même les problèmes d'administration relativement mineurs sont amplifiés et sont utilisés de façon partisane parce qu'il est possible de blâmer les ministres ou de les tenir responsables tout le temps.

Peut-être — et c'est une hypothèse — qu'en attribuant à l'administrateur des comptes des responsabilités plus formelles, bien que limitées, vous permettez aux ministres d'éviter d'être attaqués démesurément pour des problèmes d'administration relativement mineurs. Vous recentrez peut-être la responsabilité du ministre là où elle réside probablement davantage, c'est-à-dire sur les politiques gouvernementales et les questions d'État. Vous pouvez, en fait, dépolitiser ainsi le processus à certains égards, simplement en clarifiant un peu plus quelles sont les responsabilités respectives de chacun.

Le sénateur Baker : L'honorable sénateur a parlé d'une disposition concernant les politiques et procédures gouvernementales.

Un peu plus loin, au même article, il est écrit « [...] en répondant aux questions des membres [du comité] [...] »

As you know, we do not have a law in the House of Commons to require a minister to answer a question. Would you suggest it would be a good thing to put into Question Period a requirement that a minister answer a question?

What we have here now is something in an act of Parliament that requires that person to answer the questions put to him or her concerning, as Senator Joyal pointed out, government policies. With your great knowledge of parliamentary procedure, would you anticipate a much litigated matter concerning whether or not somebody has actually answered a question, which they will be required to do under this bill? Would you recommend the same thing be required of ministers?

Mr. Pal: My understanding is that there is a constitutional convention that ministers need to answer questions in the House. That does not mean they have to answer them to the satisfaction of those who pose them. That would be true of this provision as well. You can answer a question by simply saying, "I do not know." That is an answer. It does not shed light on the question, but it is an answer.

Senator Baker: The only thing requiring someone to answer a question is in the Canada Evidence Act. A minister does not have to answer a question.

Senator Joyal's point was that when you are required to address government policy as it relates to your functions and then you have it in law that you shall answer the questions put to you, then that is an additional requirement.

Mr. Pal: I beg to differ slightly. We do not have a legal requirement for ministers to answer, but the constitutional convention under ministerial accountability is that there is someone answerable for portfolios and activities of government.

The prospect that a minister could refuse to answer ad infinitum would be a direct contravention of constitutional —

Senator Baker: Do you ever watch Question Period?

Mr. Pal: Yes, I do.

The Chairman: Thank you, Senator Baker. Senator Zimmer has the last question.

Senator Zimmer: Thank you for your presentation. You said earlier that Gomery was an aberration rather than the norm. My question has a bit of an election financing slant to it.

It is being proposed that the amount for individual donations be dropped from \$5,000 to \$1,000. That is pretty drastic in any scenario. In 2003, the new rules were brought in by Prime Minister Chrétien. Since then, we have not had an analysis of how effective they have been. Even Mr. Kingsley has said it is too early because we have not done any analysis of the average

Comme vous le savez, nous n'avons pas de règlement à la Chambre des communes qui force un ministre à répondre à une question. Diriez-vous que ce serait une bonne chose d'exiger qu'un ministre réponde à une question au cours de la période des questions?

Ce que nous avons ici maintenant est une disposition dans une loi du Parlement qui exige que la personne réponde aux questions qui lui sont posées sur les politiques gouvernementales, comme le sénateur Joyal l'a souligné. Comme vous connaissez bien la procédure parlementaire, prévoyez-vous que des controverses pourraient être soulevées à savoir si quelqu'un a répondu ou non à une question, comme ce projet de loi l'obligera à le faire? Recommanderiez-vous que la même chose soit exigée des ministres?

M. Pal : Je crois comprendre qu'une convention constitutionnelle exige que les ministres répondent aux questions posées à la Chambre. Cela ne veut pas dire qu'ils doivent y répondre à la satisfaction des personnes qui les interrogent. Ce serait le cas également avec cette disposition. Vous pouvez répondre simplement en disant « Je ne sais pas ». Voilà une réponse. Ce n'est pas éclairant, mais c'est une réponse.

Le sénateur Baker : Seule la Loi sur la preuve au Canada peut forcer quelqu'un à répondre à une question. Un ministre n'est pas tenu de le faire.

Ce que le sénateur Joyal faisait valoir, c'est que lorsque vous êtes obligé de traiter d'une politique gouvernementale qui a trait à vos fonctions et que la loi précise ensuite que vous devez répondre aux questions qui vous sont posées, c'est une exigence de plus.

M. Pal : Je ne suis pas tout à fait d'accord. Les ministres ne sont pas tenus par la loi de répondre, mais la convention constitutionnelle sous-jacente à la responsabilité ministérielle fait en sorte que quelqu'un doit répondre des portefeuilles et des activités du gouvernement.

L'idée qu'un ministre pourrait refuser de répondre indéfiniment serait une entrave directe à un aspect constitutionnel...

Le sénateur Baker : Vous arrive-t-il de regarder la période des questions?

M. Pal : Oui.

Le président : Merci, sénateur Baker. La dernière question revient au sénateur Zimmer.

Le sénateur Zimmer : Merci de votre exposé. Vous avez dit précédemment que ce que le juge Gomery a relevé était une aberration plutôt que la norme. Ma question a trait au financement électoral.

On propose que les contributions individuelles passent de 5 000 \$ à 1 000 \$. C'est une diminution plutôt draconienne dans tous les cas. En 2003, de nouvelles règles ont été proposées par le premier ministre Chrétien. Depuis, aucune analyse n'a été effectuée sur l'efficacité de ces règles. Même M. Kingsley a dit qu'il était trop tôt parce que nous n'avons fait aucune analyse des

donation and if there has been any abuse. To my knowledge, since 2003 I have not heard of any abuse at the \$1,000 corporate level.

My question is: It is almost in the eye of the beholder. How would we arrive at \$1,000 from \$5,000? What is the rationale for that decision? I suspect if you were to ask everyone in this room each person would have a different number. The perception is that lower is better. A former prime minister once told me, if the people believe you are an early riser, you can sleep until noon. It is probably true.

As Senator Milne said earlier, are we throwing out the baby with the bath water? What is your perception of lowering that amount without there having been any real analysis of what has transpired since 2003?

Mr. Pal: On this one, I actually disagree with both Mr. Chrétien's introduction of limits and with this element of the legislation. This is simply a matter of personal belief. For me, as a matter of democratic practice, one of the most fundamental aspects of democracy is for people to be able to support political parties and other representatives of their political interests.

I would go in the other direction. The legislation contains this proposal which has been part of our practice for a number of years under the previous government. That is simply a matter of political philosophy, if you will. I am not an expert on election financing.

I think the reasons are fairly straightforward. The political party in power has a better capacity to raise individual donations as compared with its competitors. Speaking frankly, the introduction of these limits plays well politically. It also plays well strategically to the capacities of the current government. Other political parties will have to change their fundraising techniques in order to compete.

The Chairman: Professor Pal, the title of your presentation is entitled "Accountability: General Issues". From the questions you have received from senators, they have been very general and very specific. You have done a wonderful job at responding to them all. On behalf of all honourable senators, I want to thank you very much for your appearance.

The committee adjourned.

contributions moyennes et nous ne savons pas s'il y a eu des abus. À ma connaissance, depuis 2003, il n'y a pas eu d'abus pour ce qui est du niveau de 1 000 \$ imposé aux sociétés.

Ma question est la suivante : c'est une question de perception. Comment passe-t-on de 5 000 \$ à 1 000 \$? Quelle est la raison de cette décision ? Si vous posiez la question à tout le monde dans cette salle, je soupçonne que chacun aurait un chiffre différent. On semble croire que plus on diminue, mieux c'est. Un ancien premier ministre m'a déjà dit que si les gens croient que vous êtes matinal, vous pouvez dormir jusqu'à midi. C'est probablement vrai.

Comme le sénateur Milne l'a dit précédemment, sommes-nous en train de jeter le bébé avec l'eau du bain ? Comment voyez-vous la diminution de cette contribution alors qu'aucune analyse n'a vraiment été faite depuis 2003 ?

M. Pal : À cet égard, je déplore le fait que M. Chrétien ait fixé ces limites et je suis contre cet aspect du projet de loi. C'est simplement une question de croyance personnelle. Selon moi, un des éléments les plus fondamentaux d'une démocratie consiste à permettre aux gens de soutenir des partis politiques et des personnes qui représentent leurs intérêts politiques.

J'irais dans la direction opposée. La loi contient cette proposition qui fait partie de nos pratiques depuis un certain nombre d'années, sous le gouvernement précédent. C'est simplement une question de philosophie politique, si vous voulez. Je ne suis pas un expert en matière de financement électoral.

Je crois que les raisons sont passablement simples. Le parti politique au pouvoir est plus en mesure de recueillir des contributions individuelles que ses concurrents. Pour dire franchement, l'imposition de ces limites est bien vue politiquement. Elle est bien accueillie aussi d'un point de vue stratégique compte tenu des capacités du gouvernement actuel. D'autres partis politiques devront changer leurs techniques de financement pour être compétitifs.

Le président : Monsieur Pal, votre mémoire s'intitule « Responsabilité : Les principaux enjeux ». Les questions que vous ont posées les sénateurs ont été tantôt très générales, tantôt très précises. Vous avez répondu à toutes ces questions avec brio. Au nom de tous les sénateurs, je tiens à vous remercier énormément d'avoir comparu devant le comité.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Morning meeting

As an individual:

James R. Mitchell, Partner, Sussex Circle.

Citizens' Circle for Accountability:

Henry E. McCandless, General Convenor.

Afternoon meeting

As individuals:

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University;

Peter Aucoin, Professor, Department of Political Science and
School of Public Administration, Dalhousie University.

Leslie A. Pal, Professor of Public Policy and Administration,
Carleton University.

TÉMOINS

Séance du matin

À titre personnel :

James R. Mitchell, associé, Cercle Sussex.

Citizens' Circle for Accountability :

Henry E. McCandless, responsable général.

Séance de l'après-midi

À titre personnel :

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's;

Peter Aucoin, professeur, Département de sciences politiques et
École d'administration publique, Université Dalhousie.

Leslie A. Pal, professeur de politique publique et d'administration,
Université Carleton.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Tuesday, September 5, 2006
Wednesday, September 6, 2006

Issue No. 5

Sixth, seventh and eighth meetings on:

Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le mardi 5 septembre 2006
Le mercredi 6 septembre 2006

Fascicule n° 5

Sixième, septième et huitième réunions concernant :

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Campbell	* LeBreton, P.C.
Cools	(or Comeau)
Day	Rivest
Fox, P.C.	Segal
* Hays	Stratton
(or Fraser)	Zimmer

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Segal substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*September 6, 2006*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*September 6, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Campbell	* LeBreton, C.P.
Cools	(ou Comeau)
Day	Rivest
Fox, C.P.	Segal
* Hays	Stratton
(ou Fraser)	Zimmer

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Segal est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 6 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 6 septembre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, September 5, 2006
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 6 p.m., in room 2, Victoria Building, the Honourable Donald H. Oliver, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Campbell, Cools, Day, Fox, P.C., Hays, Joyal, P.C., Milne, Oliver, and Zimmer (10).

Other senators present: The Honourable Senators Austin, P.C., Fraser and Stratton (3).

In attendance: Kristen Douglas and Margaret Young, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

Office of the Ethics Commissioner:

Dr. Bernard Shapiro, Ethics Commissioner.

As an individual:

Howard R. Wilson, former Ethics Counsellor.

The Chair made an opening statement.

Dr. Shapiro and Mr. Wilson each made statements and answered questions.

At 8:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, September 6, 2006
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:05 a.m., in room 2, Victoria Building, the Honourable Donald H. Oliver, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Campbell, Cools, Day, Fox, P.C., Joyal, P.C., Milne, Oliver, Segal, Stratton, and Zimmer (11).

In attendance: Kristen Douglas and Margaret Young, Analysts, Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 5 septembre 2006
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 18 heures, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Campbell, Cools, Day, Fox, C.P., Hays, Joyal, C.P., Milne, Oliver et Zimmer (10).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Austin, C.P., Fraser et Stratton (3).

Également présentes : Kristen Douglas et Margaret Young, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Bureau du commissaire à l'éthique :

M. Bernard Shapiro, commissaire à l'éthique.

À titre personnel :

Howard R. Wilson, ancien conseiller à l'éthique.

Le président fait une déclaration liminaire.

MM. Shapiro et Wilson font chacun un exposé puis répondent aux questions.

À 20 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 6 septembre 2006
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 5, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Campbell, Cools, Day, Fox, C.P., Joyal, C.P., Milne, Oliver, Segal, Stratton et Zimmer (11).

Également présentes : Kristen Douglas et Margaret Young, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESS:

Institut québécois d'éthique appliquée:

René Villemure, President.

The Chair made an opening statement.

Mr. Villemure made a statement and answered questions.

At 11:37 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, September 6, 2006
(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:10 p.m., in room 2, Victoria Building, the Honourable Donald H. Oliver, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Campbell, Cools, Day, Fox, P.C., Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton and Zimmer (10).

Other senator present: The Honourable Senator Prud'homme, P.C. (1).

In attendance: Kristen Douglas and Margaret Young, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

Office of the Senate Ethics Officer:

Jean T. Fournier, Senate Ethics Officer.

Senate of Canada:

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

Institut québécois d'éthique appliquée :

René Villemure, président.

Le président fait une déclaration liminaire.

M. Villemure fait un exposé puis répond aux questions.

À 11 h 37, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 6 septembre 2006
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 10, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Campbell, Cools, Day, Fox, C.P., Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Zimmer (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Prud'homme, C.P. (1).

Également présents : Kristen Douglas et Margaret Young, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Pour le texte complet de l'ordre de renvoi, voir les délibérations du comité, fascicule n° 3.*)

TÉMOINS :

Bureau du conseiller sénatorial en éthique :

Jean T. Fournier, conseiller sénatorial en éthique.

Sénat du Canada :

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.

Ontario's Office of the Integrity Commissioner:

The Honourable Coulter A.A. Osborne, Q.C., Integrity Commissioner.

British Columbia's Office of the Conflict of Interest Commissioner:

The Honourable H.A.D. Oliver, Q.C., Conflict of Interest Commissioner.

The Chair made an opening statement.

Mr. Fournier made a statement and answered questions.

At 3:01 p.m., the committee suspended.

At 3:08 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Audcent made a statement and, with Mr. Patrice, answered questions.

At 4:22 p.m., the committee suspended.

At 4:30 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Osborne and Mr. Oliver each made statements and answered questions.

At 6:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Bureau du Commissaire à l'intégrité de l'Ontario :

L'honorable Coulter A.A. Osborne, c.r., commissaire à l'intégrité.

Bureau du commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique :

L'honorable H.A.D. Oliver, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Fournier fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 15 h 1, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 8, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. Audcent fait une déclaration et, de concert avec M. Patrice, répond aux questions.

À 16 h 22, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 30, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

M. Osborne et M. Oliver font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 18 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, September 5, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 6 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I am pleased to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order.

We are continuing our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing, and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

The bill is more commonly known as the federal accountability bill. As senators, witnesses and members of the public both here in this room and across Canada know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. I know that the committee will give the bill the extensive, careful and detailed study it deserves.

The hearings commenced in June, and this week the committee is focusing on more precise aspects of the bill. Subjects that will be covered this week include accountability generally, ethics and conflict of interest, and political financing. Our hearings will continue in the next few weeks on other important aspects of the bill.

This evening we will focus on the question of ethics and conflict of interest. Joining us are Dr. Bernard J. Shapiro, who, in May 2004, became the first Ethics Commissioner of Canada. Dr. Shapiro has had a distinguished career, including many years at the deputy minister level in the Ontario public service. In September 1999, Dr. Shapiro was appointed an Officer of the Order of Canada. In 2004, he became a Grand Officer of the Ordre national du Québec.

Joining him this evening is Howard Wilson, the former Ethics Counsellor, a position that preceded the current Ethics Commissioner. The office of the Ethics Counsellor was accountable to the Prime Minister for the administration of the conflict of interest and post-employment code for public office-holders. Prior to his appointment as Ethics Counsellor,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 5 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner ce projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous allons maintenant poursuivre notre examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

Ce projet de loi est plus connu sous le nom de loi fédérale sur la responsabilité. Je n'apprendrai rien aux sénateurs, aux témoins et aux membres du public, dans cette enceinte et d'un bout à l'autre du Canada, en disant que ce projet de loi représente un élément essentiel du programme du nouveau gouvernement et qu'il compte parmi les plus importantes mesures législatives dont le Parlement ait été saisi au cours des dernières années. Le comité soumettra donc, de toute évidence, ce projet de loi à l'étude poussée, soignée et détaillée qu'il mérite.

Les audiences ont commencé en juin. Cette semaine, le comité se penche sur des aspects plus précis du projet de loi. La responsabilité dans son ensemble, l'éthique et les conflits d'intérêt, de même que le financement politique, comptent parmi les sujets qui seront étudiés cette semaine. Au cours des audiences des prochaines semaines, nous nous saisirons des autres aspects importants du projet de loi.

Ce soir, nous examinerons la question de l'éthique et des conflits d'intérêt. M. Bernard J. Shapiro qui, en mai 2004, est devenu le premier commissaire à l'éthique du Canada, se joindra à nous. La carrière de M. Shapiro, qui comprend notamment de nombreuses années de service au sein de la fonction publique de l'Ontario, en qualité de sous-ministre, est exceptionnelle. En septembre 1999, M. Shapiro a été nommé Officier de l'Ordre du Canada. En 2004, il est devenu Grand Officier de l'Ordre national du Québec.

M. Howard Wilson, ancien conseiller en éthique, une fonction qui a précédé le poste actuel de commissaire à l'éthique, va se joindre à lui. Le bureau du conseiller en éthique, qui relevait directement du premier ministre, était responsable de la gestion du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêt et l'après-mandat. Avant sa

Mr. Wilson spent most of his career in the Canadian foreign service, at home and abroad, primarily in the area of trade policy.

[Translation]

The committee wants to thank you for coming. You may now have the floor for a period of questions and discussion, which I am sure will be very beneficial to the committee members.

[English]

Dr. Bernard Shapiro, Ethics Commissioner, Office of the Ethics Commissioner: Honourable senators, thank you very much for inviting me to participate in your proceedings. I am pleased to be here tonight and I wish the committee my best in its deliberations on this bill. I also wish to add that, within the contents of the conflict of interest portion of the federal accountability bill, it is interesting and perhaps fitting that the committee is chaired by Senator Oliver. Indeed, as one of the co-chairs, along with the current Speaker of the House of Commons, of the special joint committee on the code of conduct of the Senate and the House of Commons, their March 1997 report remains the most important predecessor for today's ethics regime for parliamentarians.

[Translation]

Before I proceed further, I would like to introduce the officials here with me today: Stephen Tsang, Director of Strategy and Policy; André LeVasseur, Director of Executive Affairs, and Micheline Rondeau-Parent, Director of Parliamentary Relations and Communications.

My remarks with respect to Bill C-2 will focus entirely on Part 1 of the bill, the Conflict of Interest Act, which relates to the new Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner.

[English]

In its current form, the bill does strengthen the role and enlarges the mandate of the future commissioner in a number of ways. It does so mainly by incorporating the Senate's code within its overall compliance mandates, enlarging the public office-holder clientele tell by including 2,400 part-time Governor-in-Council appointees to the investigative powers of the new commissioner, extending the commissioner's inquiry powers to current and former public office-holders, as well as enabling commissioner to self-initiate inquiries of current and former public office-holders, and granting the commissioner powers to issue notice of violations and administer penalties.

I am also pleased to note that some of the proposals included in the bill address some of my own concerns and recommendations raised at the House of Commons at an earlier date. These include the five-year review clause, and that has become increasingly important in my own thinking about the proposed act, simply because there are so many unforeseen

nomination au poste de conseiller en éthique, M. Wilson a passé la majeure partie de sa carrière dans le Service extérieur canadien, au pays et à l'étranger, surtout dans le domaine des politiques commerciales.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vais maintenant vous céder la parole afin de passer ensuite à une période de questions et de discussion qui sera, je sais, très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

M. Bernard Shapiro, commissaire à l'éthique, Bureau du commissaire à l'éthique : Honorables sénateurs, je vous remercie beaucoup de m'avoir invité à participer à vos délibérations. Je suis enchanté d'être ici ce soir et je souhaite au comité la meilleure des chances dans ses délibérations sur ce projet de loi. J'ajourerai également que, pour l'examen de la partie consacrée aux conflits d'intérêts de la loi fédérale sur la responsabilité, il est intéressant et peut-être même opportun que le comité soit justement présidé par le sénateur Oliver. En effet, il a été coprésident, de pair avec le Président actuel de la Chambre des communes, du Comité mixte spécial sur un code d'éthique pour le Sénat et la Chambre des communes. Leur rapport, en date de mars 1997, reste à ce jour le paradigme le plus important du régime actuel qui s'applique aux parlementaires en matière d'éthique.

[Français]

Avant de continuer, j'aimerais présenter les fonctionnaires qui m'accompagnent aujourd'hui : M. Stephen Tsang, directeur, Stratégie et politiques; M. André LeVasseur, directeur, Affaires exécutives et Mme Micheline Rondeau-Parent, directrice, Relations parlementaires et communications.

Mes commentaires sur le projet de loi C-2 porteront entièrement sur la partie 1 du projet de loi, la Loi sur les conflits d'intérêt, qui traite du nouveau poste de commissaire aux conflits d'intérêt et de l'éthique.

[Traduction]

Sous sa forme actuelle, de bien des façons, le projet de loi renforce le rôle et élargit le mandat du futur commissaire, notamment en intégrant le code du Sénat à l'ensemble de ses mandats, en élargissant la clientèle des titulaires de charge publique en incluant 2 400 titulaires de charge à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil aux pouvoirs d'enquête du nouveau commissaire, en élargissant les pouvoirs d'enquête du commissaire pour qu'ils englobent les titulaires actuels et les anciens titulaires d'une charge publique et en donnant au commissaire le pouvoir d'émettre des avis d'infraction et d'imposer des sanctions.

Je suis également heureux de constater que certaines des propositions du projet de loi tiennent compte de préoccupations que j'avais exprimées et de recommandations que j'avais formulées à la Chambre des communes antérieurement, notamment en ce qui concerne la disposition prévoyant un examen aux cinq ans. À mon avis, cette disposition est devenue

contingencies, so many things we do not know, till one begins to practise it. There is a requirement for a timely publication in the public registry, ministerial recusals from cabinet meetings and the adoption of a specific mechanism by which members of Parliament can refer requests for examination from the public to the commissioner.

[Translation]

However, I do have some concerns with respect to the overall approach of the bill. Although I have already outlined these to the House of Commons' legislative committee reviewing the bill, I will repeat them today as I believe that they are important.

[English]

The most significant is that the proposed act represents a fundamental shift in the federal conflict of interest regime for public office-holders, from what I would refer to, and others have referred to as well, from a values regime based on explicit principles to a rules-based regime with those rules enshrined in legislation. This, in some way, strengthens the regime providing perhaps a narrower but a stronger box. It has a number of potentially problematic implications, and I wish to mention two of them.

First, the proposed act does not include any preamble or principles upon which the ethical conduct can be evaluated as is the case in all three of the current codes. There is no mention, for example, of any requirement to conserve and enhance the objectivity and impartiality of government to make decisions in the public interest and to avoid giving preferential treatment to any person.

I would, if I were able, recommend a preamble setting out the ethical principles — not necessarily the ones currently in use, those could be changed and reorganized in different ways — upon which the commissioner could rely. There simply is no set of rules, no matter how comprehensive, that will cover all the contingencies that are likely to arise. In the final analysis, ethics are more a matter of judgment than a matter of rules.

Alternatively, the Senate might consider changing the commissioner's title to the conflict of interest commissioner, making clear to all Canadians the strong but limited role of the office. Ethics is a much, much broader idea than conflict of interest. If one is to focus simply on conflict of interest, one ought to say so; otherwise, it becomes, I believe, somewhat misleading.

Second, although the bill does set out a definition of conflict of interest for the first time, there is no explicit mention of apparent or potential conflict of interest. If the intent of the proposed act is for the commissioner to deal only with situations of real conflict,

encore plus importante, simplement en raison du grand nombre d'éventualités imprévues, de variables, que nous ne pouvons connaître avant l'entrée en vigueur de la loi. J'avais par exemple recommandé que tous les cas de récusation ministérielle à l'égard des séances du Cabinet soient consignés dans un registre public en temps opportun et qu'on adopte un mécanisme grâce auquel les parlementaires pourraient renvoyer au commissaire des demandes d'enquête venant du public.

[Français]

Toutefois, j'éprouve certaines inquiétudes quant à la démarche globale du projet de loi. J'en ai déjà parlé au comité de la Chambre des communes qui examine le projet de loi, mais je vais les répéter aujourd'hui parce que je les juge importantes.

[Traduction]

Ce qui est le plus important, c'est que le projet de loi proposé représente un virage fondamental pour le régime fédéral de gestion des conflits d'intérêts pour les titulaires de charge publique, comme je l'ai moi-même mentionné. En effet, il ne serait plus axé sur des valeurs fondées sur des principes, mais il serait plutôt axé sur des règles inscrites en droit. D'une certaine façon, le Régime serait renforcé par la création d'un cadre plus étroit peut-être, mais en même temps plus solide. Il entraînerait toutefois un certain nombre d'incidences potentiellement problématiques. J'en mentionnerai deux en particulier.

Premièrement, la mesure législative proposée ne contient aucun préambule ni aucun principe qui permettraient d'évaluer le comportement éthique, comme c'est le cas dans les trois codes actuels. Le projet de loi ne prévoit par exemple aucune exigence concernant le maintien et la promotion de l'objectivité et de l'impartialité du gouvernement au moment de prendre des décisions dans l'intérêt public, ainsi que la nécessité d'éviter d'accorder un traitement préférentiel à une personne en particulier.

Si je pouvais, je recommanderais un préambule définissant les principes en matière d'éthique — pas nécessairement ceux qui sont appliqués actuellement, car ceux-ci pourraient être modifiés et réorganisés de différentes façons — auxquels pourrait se fier le commissaire. Il n'existe aucun ensemble de règles, aussi complet puisse-t-il être, qui puisse prévoir toutes les éventualités. En dernière analyse, l'éthique est davantage une question de jugement que de règles.

À défaut, le Sénat pourrait donc envisager de remplacer le titre de commissaire par celui de commissaire aux conflits d'intérêts. Ainsi, tous les Canadiens pourraient comprendre le rôle prépondérant bien que limité du bureau. L'éthique est une notion beaucoup plus large que celle des conflits d'intérêts. Lorsqu'on veut s'occuper exclusivement des conflits d'intérêts, il faut le dire explicitement. Autrement, je crois que cela porte simplement à confusion.

Deuxièmement, bien que le projet de loi énonce pour la première fois une définition des conflits d'intérêts, il ne contient aucune mention explicite des conflits d'intérêts apparents ou potentiels. Si la mesure législative proposée n'a d'autre but que de

then the current wording in the bill is probably appropriate. Otherwise, it could lead to ambiguity on the exact role of the commissioner.

There are, I should add, some specific ways in which the bill could be further improved. These are more minor issues, but I will raise a few of them. For example, you might consider a further clarification for parliamentarians who are also public office-holders with respect to their intervention as MPs on behalf of constituents, a tighter definition of what constitutes a friend, a tightening of permissibility of political activities by public office-holders and a need for some declaration of travel by non-commercial, chartered or private aircraft by ministerial advisers and staff, compliance measures including public declarations particularly in relation to recusal in debate and public declaration of compliance and sanctions for breaches in relation to post-employment rules. These are not as significant as the more general two issues I raised in the first place but they are worth some consideration.

For further details on these matters, I would refer honourable senators to my testimony of May 16, 2006, evidence number 008. In addition, I also provided the House of Commons committee with additional comments and proposals with respect to Bill C-2 that relate to the conflict of interest and post-employment code for public office-holders. I have left copies of all of this material with your committee clerk for your reference.

I should now like to address the issue of the separate administration of both the conflict of interest codes for members of the House of Commons and senators within the unified structure that is proposed in the bill for the new office of the conflict of interest and ethics commissioner. We are all very much aware of the previous concerns and debates on this issue and the related question in relation to the independence of the Senate as put forward within the parliamentary review of the current act. The actors in this situation are, in many cases, much the same as they were then. I do not imagine there has been enormous change of opinion on this matter, and I will certainly not comment on the constitutionality of the issue, although it is important to be considered. I do not mean to put it aside, but I am not a constitutional lawyer and I would not want to say things that I have no way to support in the sense that I could not tell you why it would be the case.

I would, however, like to point out that under the proposed act each House of Parliament would retain and fully control its own code and neither code could be changed by or enshrined in legislation. With respect to the appropriateness of the administrative model proposed in the bill, a single unified administration for all parliamentarians and public office-holders, one could easily imagine the value of this approach. After all, all three codes have much in common. Further, such a single office would be in a position to much better capitalize not only on potential administrative efficiencies but also on the policy

faire en sorte que le commissaire ne s'occupe que des situations de conflits d'intérêts réels, le libellé actuel du projet de loi est probablement approprié. Autrement, il pourrait être source d'ambiguïté quant au rôle exact du commissaire.

J'ajouterai que certaines améliorations de détail pourraient encore être apportées au projet de loi. Il y a encore plus de questions secondaires, mais je n'en soulèverai que quelques-unes. Il serait par exemple possible d'envisager l'ajout de certaines précisions à l'intention des parlementaires qui sont également titulaires de charge publique au sujet de leurs interventions en tant que députés représentant leurs électeurs, d'une définition plus précise de la notion d'amitié, d'un resserrement de l'admissibilité des activités politiques par les titulaires de charge publique et de la nécessité de déclarer les voyages effectués à bord d'aéronefs non-commerciaux, nolisés ou privés par les conseillers et les fonctionnaires ministériels, des mesures d'autodiscipline — y compris des déclarations publiques, notamment en ce qui concerne la récusation dans les débats et la déclaration publique de conformité, ainsi que des sanctions pour toute violation des règles relatives à l'après-mandat. Ces questions ne sont pas aussi importantes que celles, d'ordre plus général, que j'ai soulevées dès le début, mais elles méritent d'être prises en considération.

Pour un aperçu plus détaillé de ces questions, je suggère aux honorables sénateurs de se reporter à mon témoignage du 16 mai 2006, numéro 008. De plus, j'ai déjà présenté au comité de la Chambre des communes des propositions et des observations complémentaires au sujet du projet de loi C-2, relativement aux conflits d'intérêts et au code d'après-mandat pour les titulaires de charge publique. À titre d'information, j'ai déposé des exemplaires de ce document auprès du greffier du comité.

Je parlerai maintenant de la question de la gestion des codes distincts régissant les conflits d'intérêts des sénateurs et ceux des députés dans le cadre de la structure unifiée qui est proposée dans le projet de loi pour le nouveau bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Nous sommes tous très conscients des préoccupations et des débats du passé relativement à cette question et à la question connexe de l'indépendance du Sénat, telles présentées pendant l'examen parlementaire du projet de loi actuel. Les intervenants sont encore, dans bien des cas, les mêmes qu'à l'époque. Je ne crois pas qu'il y ait eu un énorme changement d'opinion sur cette question depuis et je ne ferai aucune remarque sur sa constitutionnalité, bien qu'il soit important d'en tenir compte. Je ne veux pas dire qu'il faut mettre cet aspect de côté, mais je ne suis pas un constitutionnaliste et je ne voudrais rien dire que je ne sois pas en mesure d'étayer. Je ne pourrais donc pas expliquer avec certitude pourquoi ce serait le cas.

Je ferai cependant remarquer qu'en vertu du projet de loi proposé, les deux Chambres du Parlement conserveraient et contrôleraient intégralement leurs propres codes et aucun de ces deux codes ne pourrait être modifié ou consacré par une mesure législative. En ce qui concerne la pertinence du modèle administratif proposé dans le projet de loi, soit une administration unifiée pour tous les parlementaires et titulaires de charge publique, on peut facilement imaginer la valeur de cette approche. Après tout, ces trois codes ont beaucoup en commun. De plus, un bureau unique pourrait beaucoup mieux capitaliser

and procedural synergies that will result from the continuous contact of the people working for the office in these different areas.

On the other hand, administrative efficiencies and policy synergies are not the only values that need to be considered. There are not only the constitutional arguments. Arguments could be made not only for the status quo — one administration for all of these people — but also for not one, not two, but three administrations, one for each House of Parliament and one for public office-holders. The efficiencies and synergies to which I referred would, of course, be diminished, but the confidence of each group generated by having its own special arrangement might be increased. The sense of identity might be increased; the sense that this belongs to us, not something imposed on us, might increase, for example.

The choice, of course, is yours, and the choice you make will in the end depend on the values that you wish to maximize. If you are talking about synergies and efficiencies, that is one thing. If you are talking about constitutional issues or other kinds of identity questions, that is another matter and you will come to quite different conclusions.

From my point of view in terms of actually managing such an office or managing the current arrangements or ones that might be proposed, it is very hard to get religion about administration. All of these things can be made to work if you want to make them work. If you do not want to make them work, they will all fail. That is a matter for you to discuss amongst yourselves and to deal with in the best way you can.

[Translation]

In closing, I want to remind members of the committee that the implementation of the proposed legislation has substantial resource implications. The legislation envisions an expanded clientele in general and with respect to expanded reporting and monitoring requirements during and post-employment; an expanded public registry and penalties; additional staff, particularly in areas such as legal services; conduct of inquiries; and information technology, et cetera.

[English]

Some of these things are quite easy to manage, and one can imagine implementing them without much fuss once the law had, in whatever form, been passed. Others, I think, would take more time — not so much more resources, simply more time. For example, I am happy to notice that in the current budget arrangements the government has foreseen the need for additional funds for the proposed office. They are there to be used and that is a step forward.

non seulement sur des gains potentiels d'efficience administrative, mais également sur les synergies politiques et procédurales qui résulteraient des contacts permanents entre les personnes qui travailleraient pour le bureau dans ces domaines différents.

D'autre part, les gains d'efficience administrative et les synergies politiques ne sont pas les seuls mérites qui doivent être considérés. Il n'est pas seulement question d'arguments constitutionnels. On pourrait avancer toutes sortes d'arguments en faveur non seulement du statu quo — une administration pour tous —, mais aussi de l'existence de trois administrations plutôt que d'une ou deux, soit une pour chaque Chambre du Parlement et une autre pour les titulaires de charge publique. Les gains d'efficacité et les synergies que j'ai mentionnées seraient ainsi réduits, mais la confiance de chaque groupe pourrait augmenter du fait qu'il posséderait son arrangement spécial. Par exemple, le sentiment d'identité pourrait être accru par le sentiment qu'un code nous appartient et qu'il ne nous est pas imposé.

C'est bien entendu à vous de décider et le choix que vous ferez dépendra en fin de compte des valeurs que vous souhaitez promouvoir. C'est une chose de parler de synergies et de gains d'efficacité. Si d'autre part vous discutez de questions constitutionnelles ou d'autres types de questions d'identité, c'est une tout autre question et vous arriverez à des conclusions très différentes.

De mon point de vue, pour ce qui est de la gestion pragmatique d'un tel bureau ou de la gestion des arrangements actuels ou de ceux qui seraient susceptibles d'être proposés, il est très difficile de s'embarrasser de scrupules d'ordre administratif. Avec la volonté nécessaire, tout peut fonctionner. Sinon, rien ne fonctionne. Vous devez discuter de cette question entre vous et la régler au mieux de votre compétence.

[Français]

En terminant, je tiens à rappeler aux membres du comité que la mise en application du projet de loi entraînera des conséquences importantes sur les ressources. En effet, les mesures législatives prévoient une clientèle élargie en général en plus de présentations de rapports et de surveillance pendant et après le mandat; un registre public élargi et la gestion des pénalités; davantage de personnel, particulièrement dans les domaines comme les services juridiques; la conduite d'enquêtes; la technologie de l'information, et cetera.

[Traduction]

Certaines de ces choses sont très faciles à gérer et on peut imaginer les mettre en œuvre sans trop d'histoires une fois que la loi, sous une forme ou une autre, a été adoptée. D'autres, selon moi, prendraient davantage de temps. Pas nécessairement beaucoup plus de ressources, mais simplement davantage de temps. Par exemple, je suis heureux de noter que, dans les arrangements budgétaires actuels, le gouvernement a prévu la nécessité d'allouer des ressources supplémentaires pour le bureau proposé. Ces ressources sont déjà disponibles et c'est déjà un pas en avant.

On the other hand, it is not just a question of money; it is also a question of preparing to do it properly. The difficulty we had the last time around, with which I have a lot experience, I must say, is that one had to implement the law the day after it was passed and no preparation had been done, not because people did not know that preparation was needed, but simply because no one expected the law to be passed at that particular time or in that particular session, so they there would be preparation time. It is important, as you examine the law, that you ensure that enough time is provided so that planning can be done and prepared to launch it properly, and to guarantee, to the extent that you can, that it would be a success.

Again, that depends on the parts of the law you are talking about. For example, there is provision in the law for penalties. That takes time. There are regulations and processes to go through in order for this to actually happen. More time is needed for that than for other kinds of things. It is worth some thought as we get ready for the future.

I will turn the floor over to my colleague, Howard Wilson. When he is through, I and my staff will be glad to respond to questions.

The Chairman: Thank you for that comprehensive overview of the conflict of interest provisions in Bill C-2.

Mr. Wilson, please give us your presentation. When you conclude, honourable senators will have questions for both of you.

Howard R. Wilson, former Ethics Counsellor, as an individual: Thank you very much. I am delighted to be here. I was pleased to receive your invitation and to revisit some matters that were much with me for most of the 1990s and early 2000.

I will make some broader points on conflict of interest, on lobbying and, because of the discussion I heard earlier on the accounting officer, I want to make a brief comment on that which may be useful for honourable senators.

On conflict of interest, Mr. Shapiro has made the point correctly that the proposed regime will fundamentally change things. The assumption has been that it will strengthen things and that we will end up with a better conflict of interest regime — more precise, more powerful — than what has existed essentially since the mid-1980s. It is my contention, and it may be counterintuitive, that a code in this area is much stronger in terms of effectiveness than is legislation. There is always a role, obviously, for legislation, but this code has gone beyond the mere legal requirements that we impose on public office-holders.

D'autre part, il ne s'agit pas simplement d'une question d'argent. C'est aussi une question de préparation adéquate. La difficulté que nous avons éprouvée la dernière fois — et je dois dire que j'ai une grande expérience à ce chapitre — c'est qu'il fallait appliquer la loi la journée de son adoption et que rien n'avait été fait au préalable, non pas parce que les intéressés ignoraient qu'il fallait une préparation, mais simplement parce que personne ne s'attendait à ce que la loi soit adoptée à ce moment précis ou au cours de cette session, sans autre forme de préparation. En examinant la loi, il est important de prévoir le temps qui sera nécessaire pour la planification et la préparation, de façon à ce qu'elle puisse entrer en vigueur comme il convient, et de s'assurer, dans la mesure du possible, que sa mise en œuvre sera couronnée de succès.

Encore une fois, tout dépend des parties de la loi dont il est question. Par exemple, la loi ne contient aucune disposition relative aux sanctions. Cela prend du temps. Pour finalement y arriver, il faut passer par des règlements et des procédures. Il faut davantage de temps que pour certains autres types de procédures. En nous préparant pour l'avenir, il vaut la peine d'y réfléchir.

Je cède la parole à mon collègue, Howard Wilson. Lorsqu'il aura terminé son exposé, mon personnel et moi-même nous ferons un plaisir de répondre aux questions.

Le président : Je vous remercie de ce résumé approfondi des dispositions du projet de loi C-2 relatives aux conflits d'intérêts.

Monsieur Wilson, je vous prie maintenant de faire votre exposé. Une fois que vous aurez terminé, les honorables sénateurs vous poseront des questions à tous les deux.

Howard R. Wilson, ancien conseiller à l'éthique, témoignage à titre personnel : Je vous remercie beaucoup. Je suis ravi d'être ici. Ce fut pour moi un plaisir de recevoir votre invitation, qui m'a donné l'occasion de refaire le bilan de certaines questions dont je me suis occupé pendant la majeure partie des années 1990 et au début de l'an 2000.

Je vais parler des grandes lignes de la question des conflits d'intérêts et du lobbying. En outre, compte tenu de ce que ce que nous venons d'entendre sur l'officier comptable, je ferai un bref commentaire sur la question, ce qui pourra être utile aux honorables sénateurs.

Au sujet des conflits d'intérêts, M. Shapiro a justement démontré que le régime proposé fera essentiellement changer les choses. Il a été présumé que ce régime resserrerait les mécanismes existants et que nous disposerions ainsi d'un régime amélioré en matière de conflits d'intérêts, un régime plus précis, plus décisif, que celui qui existe essentiellement depuis le milieu des années 1980. À mon avis, même si cela peut sembler contraire à la logique, je maintiens que, dans ce domaine, un code est beaucoup plus efficace qu'une loi. Bien entendu, il y a toujours une place pour les mesures législatives, mais ce code va beaucoup plus loin que les simples obligations légales qui sont actuellement imposées aux titulaires de charge publique.

Mr. Shapiro made the point that it is a principles-based approach, and it was the principles, during my time, that gave life to the code itself because they allowed you to look very clearly at what the obligations were that public office-holders had to accept if they were to continue in office. There were three that highlight this point. The first was that public office-holders shall act with honesty and uphold the highest ethical standards so that public confidence, trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced. That is a very clear statement as to what the government expects of public office-holders.

The second was that public office-holders have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law. In other words, there was recognition that there is a higher standard that Canadians could well expect of those in government.

The last one was that on appointment to office and thereafter public office-holders shall arrange their private affairs in a manner that will prevent real potential or apparent conflicts of interest from arising. That deals fundamentally with the appearance of conflict, which is a reality. I do not think the way it is expressed in the proposed legislation, as I read it, covers this point. It misses the political reality that the appearance of conflict, whether or not there is any substance to it, is a matter that every politician has to address. The great strength of the code for public office-holders was that it recognized that explicitly.

We had and are losing a set of principles upon which some limited rules were derived that were to deal with the avoidance of conflict and what was acceptable in terms of gifts, et cetera. The broader point that I make is that in this area it is certainly my experience that a code has much more force and power than legislation which, by definition, becomes limited.

There was an interesting decision by the Supreme Court of Canada in the middle of July. Since it was the middle of July, it did not get much attention in the media.

The case I am referring to is *R. v. Boulanger*, and it dealt with a breach of trust. It was a unanimous decision of the Supreme Court written by the Chief Justice. The issue at hand was not an important one; it involved a police chief in a suburb of Quebec. The court wanted to establish very specific rules on the application of section 122 of the Criminal Code, breach of trust. They tightened them up considerably, making it much more difficult for prosecutors to obtain conviction. She went on to note that almost all public office-holders are also subject to codes of ethics and conflict of interest codes, which carry serious disciplinary provisions. In other words, in tightening up the

M. Shapiro a démontré qu'il s'agit d'une méthode d'approche basée sur les principes et que c'étaient les principes mêmes qui, à mon époque, ont donné forme au code original, car ils représentaient une occasion de déterminer avec clarté les obligations auxquelles devaient se conformer les titulaires de charge publique pour continuer d'exercer leurs fonctions. Trois principes en particulier permettent de démontrer ce point. Le premier, c'est que les titulaires de charge publique doivent agir avec honnêteté et se conformer aux normes éthiques les plus exigeantes, de façon à conserver la confiance que place le public dans l'objectivité et l'impartialité du gouvernement. Le code exprime très clairement ce que le gouvernement attend des titulaires de charge publique.

Deuxièmement, les titulaires de charge publique ont l'obligation de s'acquitter de leurs tâches officielles et d'organiser leurs affaires privées de façon à être en mesure de subir avec succès l'examen public le plus strict, une obligation dont on ne s'acquitte pas simplement en réglant ses actes selon la lettre de la loi. Autrement dit, il a été reconnu que les Canadiens s'attendent au respect de normes plus élevées par ceux qui les gouvernent.

Enfin, dès leur nomination, les titulaires de charge publique doivent organiser leurs affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents. Il s'agit essentiellement des apparences de conflit d'intérêts, ce qui est la réalité. Je ne pense pas que le libellé de la mesure législative proposée, selon la lecture que j'en fais, tienne compte de cet aspect. Le projet de loi ne tient pas compte de la réalité politique selon laquelle l'apparence de conflit d'intérêts, qu'elle soit fondée ou non, est une question dont tous les politiciens doivent se préoccuper. C'est la reconnaissance de cet aspect qui fait la grande force du code régissant la conduite des titulaires de charge publique.

Nous disposons d'un ensemble de principes que nous sommes en train de délaissier, dont ont été dérivées des règles limitées dont le but était de dissuader les conflits d'intérêts et de déterminer ce qui est acceptable ou non, notamment les cadeaux. D'un point de vue plus large découlant de mon expérience, un code a beaucoup plus de force et d'impact qu'une législation qui, par définition, finit par être limitée.

La Cour suprême du Canada a rendu une décision intéressante à la mi-juillet. En plein été, cette affaire a été très peu médiatisée.

Je veux parler de l'affaire *R. c. Boulanger*, relative à un cas d'abus de confiance. La Cour suprême du Canada a donc rendu un jugement unanime rédigé par le juge en chef. L'affaire en question n'était pas importante en soi. Elle impliquait un chef de police de la banlieue de Québec. La cour voulait établir des règles très précises sur l'application de l'article 122 du Code criminel, relatif aux abus de confiance. Elle a resserré ces règles considérablement. Par voie de conséquence, il est devenu beaucoup plus difficile pour les procureurs d'obtenir une condamnation. La cour a noté que presque tous les titulaires de charge publique sont également soumis aux codes d'éthique et aux

application of the code, she implicitly, if not explicitly, recognized that ethics codes are not an inferior instrument in terms of achieving public goals.

The last point is that in expressing concern about translating the Conflict of Interest Code into legislation, I do not want to leave the impression that I am talking about the powers of the commissioner. That is in legislation now and should remain in legislation. I am talking about the provisions of the code. If they are left as a code, as opposed to legislation, then they do something that I think most Prime Ministers have found very helpful. Specifically, after an election, it is an opportunity for the Prime Minister then to issue a new version of the code that is going to apply to public office-holders, those members of the executive branch for which he is ultimately, himself, accountable. It is a useful reminder that it is his code and that he endorses it.

Three little provisions — just let me pick up on them. In reading the sections on conflict of interest — this may be inadvertent — the provisions on gifts are weakened by exempting gifts from friends. The current code says these have to be close personal friends. The original code of 1985 said personal friends, and that was not good enough. It was my experience, in dealing with politicians — and I do not mean this disrespectfully — that you have a lot of close personal friends. It was interesting to read the proposed text. I do not know why the drafters did not use the existing language, because they have used the language of the existing code invariably throughout. That is one point.

On divestment, it is proposed that a blind management agreement not be permitted. I am a little concerned that this may just be a misunderstanding of what we were attempting to solve with a blind management agreement. Previously, it was always a blind trust, but a blind trust cannot cover private interests. If you have a private company, interests that are not tradable, putting them into a blind trust creates a fiction, and the fiction is that you do not really know where your interests lie. So we created the idea of a blind management agreement to recognize that this may be a private interest that you cannot manage yourself, but it may require recusal. I am not sure what the motivation may have been for the drafters to exclude it; I can guess. It was an attempt seriously made during the 1990s to try to come to grips with the reality of different kinds of business arrangements.

My last point on conflict of interest is the proposal that the commissioner must be a former judge or a member of a quasi-judicial tribunal. I have no personal interest in this, but I would have been excluded because I was in economics and practised trade policy. I do not know, given the complexities, that any advantage is served by trying to limit it. I think Mr. Shapiro made

codes régissant les conflits d'intérêts, dont les dispositions stipulent de sévères sanctions disciplinaires. Autrement dit, en resserrant l'application du code, elle a reconnu implicitement, sinon explicitement, que les codes de d'éthique ne sont pas des instruments inférieurs lorsqu'il s'agit d'atteindre des objectifs publics.

Enfin, en exprimant des réserves quant à la transformation du code relatif aux conflits d'intérêts en loi, je ne voudrais surtout pas donner l'impression que je parle des pouvoirs du commissaire. Les dispositions prévues dans la législation devraient être préservées. Je veux parler des dispositions du code. Si celles-ci restent dans le code, plutôt que d'être intégrées à la législation, elles continueront de jouer un rôle que la plupart des premiers ministre, à mon avis, ont trouvé très utile. Plus précisément, après une élection, le premier ministre a l'occasion de promulguer une nouvelle version du code qui doit s'appliquer aux titulaires de charge publique, notamment aux membres de l'exécutif dont, finalement, il est lui-même responsable. C'est un rappel utile du fait que ce code est le sien et qu'il l'avalise.

Il y a trois petites dispositions sur lesquelles je me permettrai de revenir. En lisant les articles relatifs aux conflits d'intérêts — par inadvertance peut-être — les dispositions concernant les cadeaux sont assouplies par l'exemption relative aux cadeaux provenant d'amis. Selon le code actuel, il doit s'agir d'amis intimes. Le code original de 1985 parlait d'amis personnels, mais cela n'était pas suffisant. Comme je fréquente les politiciens depuis longtemps, sauf tout le respect que je leur dois, je suis bien placé pour savoir qu'ils ont un grand nombre d'amis personnels. Il était intéressant de lire le texte proposé. Je ne sais pas pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas utilisé le libellé existant, bien qu'ils aient en général repris systématiquement le libellé du code existant. C'était là mon premier point.

En ce qui concerne le désaisissement, il est proposé d'interdire l'accord de gestion sans droit de regard. Je suis un peu préoccupé, car cela pourrait simplement être un malentendu sur le problème que nous voulions régler avec un accord de gestion sans droit de regard. Auparavant, il s'agissait toujours d'une fiducie sans droit de regard, mais une fiducie sans droit de regard n'est pas pertinente dans le cas d'intérêts personnels. Lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée et que les intérêts ne sont pas échangeables, le recours à une fiducie sans droit de regard équivaut à une pure fiction, une situation où l'on ne sait pas vraiment où se situent ses propres intérêts. Nous avons donc inventé l'idée d'un accord de fiducie sans droit de regard pour reconnaître qu'il puisse s'agir d'intérêts personnels qu'il est impossible de gérer soi-même, mais pour lesquels une récusation est nécessaire. Je ne sais pas trop pour quelle raison les auteurs n'en auraient pas tenu compte, mais je peux deviner. On a sérieusement tenté, pendant les années 1990, de prendre les mesures nécessaires pour gérer concrètement les différents types d'accord commerciaux.

Mon dernier point, en ce qui concerne les conflits d'intérêts concerne la proposition selon laquelle le commissaire doit être un ancien juge ou un membre d'un tribunal quasi judiciaire. Je n'ai aucun intérêt personnel à ce chapitre, mais j'aurais personnellement été exclu du fait que je venais du domaine de l'économie et des politiques commerciales. Je ne sais crois pas,

the point that ethical issues are very far-reaching. If you are trying to deal with an issue that is not set out precisely in legislation and trying to analyze it and come to a conclusion, you are not applying law; what you are doing is trying to arrive at a conclusion that is going to make good public sense and protect the public interest. I am not persuaded that there is any need. My provincial colleagues came from a variety of backgrounds; some were lawyers, some were former judges, and some, like me and others, came from an entirely different kind of a background. Knowledge of how government works is absolutely essential, in my view, because of the issues that are before you.

Quickly, on lobbying, the Lobbying Registration Act has not been a neglected statute. It was introduced originally in 1988, then just before the election of 1993 there was an all-party unanimous conclusion to substantially amend it. This happened in 1995, greatly increasing the amount of information that was available, and making it available electronically. The act was then amended again in 2003. In both instances, the legislation was put to a House of Commons committee before second reading, which gave members of the committee substantial opportunity to change the act, and they did take advantage of it.

The big achievement of 2003 was that it made it possible for us to effectively enforce the act. The way it was originally drafted led prosecutors to the view that they could never secure a conviction if someone had not bothered to register the fact that they were a lobbyist. Lobbying was defined as communication in an attempt to influence. The conclusion of Quebec prosecutors in the first instance was that that was too difficult to prove and they chose not to prosecute. So we borrowed American practice, which says that lobbying is simply a communication with a public official with respect to these various lobbying objectives; it is a greatly strengthened document.

They proposed to ban contingency payments. That was a debate that did take place in 1995, and we were told by Justice that this was outside the constitutional authority of the federal government, that contracts were in essence a matter of provincial responsibility, that we could control the basis of contracts for the federal government, or grants could be extended, but not more broadly. I take it that Justice's view has changed.

The five-year cooling-off period for senior public office-holders is rather onerous. I think it will not meet the presumed goals that are set out in the legislation.

Finally, the naming of senior public office-holders contacted, plus particulars of the subject matter, is a matter that the committee debated previously, in 1995 and 2002-03, in-depth. The conclusion in both instances was that this information was not necessary. I did a paper for the OECD in 2005, and another early

compte tenu des subtilités de la question, qu'il y ait un avantage quelconque à vouloir imposer des limites dans ce domaine. Je pense que M. Shapiro a démontré toute l'étendue des questions éthiques. S'efforcer de régler une question qui n'est pas définie clairement par la législation et tenter de l'analyser en vue de parvenir à une conclusion, ce n'est pas appliquer la loi. C'est plutôt tenter d'arriver à une conclusion qui a du sens aux yeux du public et qui protège l'intérêt public. Je ne suis loin d'être persuadé que cela soit nécessaire. Mes collègues provinciaux venaient de divers milieux. Certains étaient des avocats, d'autres étaient d'anciens juges et d'autres encore, comme moi et certains autres, venaient de milieux complètement différents. À mon avis, compte tenu des questions à examiner, il est essentiel de posséder une bonne connaissance des rouages du gouvernement.

Brièvement, j'ajouterai qu'en ce qui concerne le lobbying, la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes n'a pas été une législation négligée. Elle a d'abord été déposée en 1988. Ensuite, juste avant les élections de 1993, tous les partis se sont entendus à l'unanimité pour l'amender en profondeur. C'est arrivé en 1995 et cela a eu pour effet d'accroître substantiellement la quantité d'information disponible et diffusée sous forme électronique. La loi a de nouveau été modifiée en 2003. Dans les deux cas, la mesure législative a été renvoyée à un comité de la Chambre des communes avant la deuxième lecture, ce qui donnait aux membres du comité une chance unique de modifier le projet de loi. Ils en ont profité.

L'année 2003 a été une réussite. En effet nous avons eu l'occasion d'appliquer effectivement la loi. La façon dont le texte était libellé à l'origine a amené les procureurs à penser qu'ils ne pourraient jamais obtenir une condamnation à moins que la personne concernée ne se soit donné la peine de s'enregistrer comme lobbyiste. On entendait par activité de lobbying toute communication faite dans le but d'exercer une influence. Dans le premier cas, les procureurs du Québec ont conclu qu'il était trop difficile d'en faire la preuve et ont choisi de ne pas intenter de poursuites. Nous avons alors emprunté à la pratique américaine, selon laquelle le lobbying est simplement une communication avec un responsable public au sujet des divers objectifs visés. C'est donc un texte substantiellement renforcé.

Ils a été proposé d'interdire les paiements conditionnels. Ce débat a eu lieu en 1995. Le juge a déclaré que cela ne relevait pas de l'autorité constitutionnelle du gouvernement fédéral, que les contrats étaient essentiellement de compétence provinciale, que nous pourrions en fait contrôler les conditions des contrats octroyés par le gouvernement fédéral, ou les subventions qui pouvaient être accordées, mais dans ce champ restreint seulement. Je dois donc comprendre que la position du juge a changé.

Les cinq années d'exclusion des titulaires de charge publique importante représentent une mesure plutôt sévère qui ne correspond pas aux objectifs présumés de la législation.

Enfin, la question de la mention des titulaires de charge publique importante qui ont été contactés, ainsi que des détails connexes, ont été débattus en profondeur auparavant, en 1995 et en 2002-2003. Dans les deux cas, il a été conclu que cette information n'était pas nécessaire. J'ai rédigé une communication

in 2006, and one of the points that I made is that a common practice in OECD countries on lobbying issues is that if some information is good, then more information is better. There is almost a momentum that, every time the act is in front of you, we want to add more details as to what has to be disclosed. I always thought a very powerful argument was made that we do not need to go beyond disclosing which department, what is the purpose, and who is the client. That gave people the ability to say that there is transparency.

Lastly, on the accounting officer, I listened to the discussion. In the mid-1990s, I was in London and met with the then-cabinet secretary, Sir Robin Butler, now Lord Butler. He wanted to talk about what it was we did with respect to ministers. They were having some problems. I asked him a question about accounting officers, where all of their deputy heads, the equivalent of deputy ministers, were designated as accounting officers, and what was the experience.

He was very positive about it, because it had been around for a long time in the U.K., and said that it clarified the relationship between the policy responsibilities of the minister and the administrative responsibilities of the deputy minister. It was mentioned that, if the minister insists, a letter directing the deputy minister could be written. Much media coverage here has suggested that this would lead to confrontation between the minister and the deputy minister. Lord Butler said that has happened but so rarely it has been inconsequential.

From time to time, I had experienced a blurring of the responsibilities between the deputy minister and the minister with, perhaps, a bit too much walking across what should have been a better defined boundary. I am very much in favour of the idea. I do not see any basis in the British experience, over many years, that would lead me to think it might pose the danger that some of you have expressed.

The Chairman: I had an opportunity to meet with Mr. Butler in London one year ago where we had a similar discussion. He was very forthcoming about his experiences. I would begin the questioning with the opposition critic, Senator Day, but he has asked that Senator Joyal, who is an expert in the area, lead the questioning.

Senator Joyal: I must declare that I am in a conflict of interest today because I am the chair of the Senate Standing Committee on Conflict of Interest for Senators.

That being said, it is my pleasure to welcome our two witnesses. Mr. Wilson, we had an opportunity to listen to you when you discussed the ancestors to Bill C-2 — Bills C-34 and C-4. I am certain that Mr. Shapiro has had the benefit of

pour l'OCDE en 2005, puis une autre au début de 2006. J'ai démontré notamment, en me basant sur la pratique qui a cours dans les pays de l'OCDE en matière de lobbisme, qu'il est utile de disposer d'un peu d'information, mais que c'est encore mieux d'en avoir beaucoup. C'est presque une pulsion. Chaque fois que nous revenons sur cette mesure législative, nous insistons pour y ajouter de nouveaux détails qui doivent être divulgués. J'ai toujours trouvé un argument très convaincant le fait de dire qu'il n'était pas nécessaire de divulguer des informations autres que de quel ministère, de quelles questions et de quel client il s'agissait. Ainsi, la population pourrait parler de transparence.

Enfin, en ce qui concerne l'officier comptable, j'ai suivi la discussion. Au milieu des années 1990, alors que j'étais à Londres, j'ai rencontré le secrétaire du Cabinet de l'époque, sir Robin Butler, qui est maintenant devenu lord Butler. Il voulait discuter des mesures que nous avons prises au sujet des ministres. Ils avaient eux-mêmes certains problèmes. Je lui ai posé une question au sujet des officiers comptables. Je lui ai demandé de me faire part de leur expérience, compte tenu du fait que leurs administrateurs généraux, l'équivalent des sous-ministres, étaient présentés comme des officiers comptables.

Il m'a répondu très positivement, car cette mesure est appliquée depuis longtemps au Royaume-Uni. Il a précisé qu'elle permet d'éclaircir la relation entre les responsabilités politiques du ministre et les responsabilités administratives du sous-ministre. Il a mentionné que, lorsque le ministre insiste, on peut écrire une lettre au sous-ministre. Les médias ont laissé entendre que cela représentait une possibilité de un conflit entre le ministre et le sous-ministre. Lord Butler a dit que cela s'était effectivement produit, mais très rarement, et sans entraîner de conséquences fâcheuses.

De temps en temps, j'ai pu observer la distinction plutôt floue entre les responsabilités du sous-ministre et celles du ministre, avec un peu trop d'empiètement sur une ligne de démarcation qui aurait pu être mieux définie. Je suis très favorable à cette idée. Je ne peux rien trouver dans l'expérience britannique, sur plusieurs années, qui m'amènerait à penser que cette procédure serait la source de tous les risques que certains d'entre vous ont évoqués.

Le président : J'ai moi-même eu l'occasion de rencontrer M. Butler à Londres il y a un an et nous avons eu une discussion semblable. Il s'est montré très ouvert au sujet de son expérience personnelle. Je comptais laisser le porte-parole de l'opposition, le sénateur Day, poser les premières questions, mais il a demandé à ce que ce soit le sénateur Joyal, un expert dans le domaine, qui s'en charge.

Le sénateur Joyal : Je dois avouer d'emblée que je suis moi-même en situation de conflit d'intérêts aujourd'hui, car j'assume la présidence du Comité sénatorial permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs.

Cela étant dit, je suis heureux de souhaiter la bienvenue à nos deux témoins. Monsieur Wilson, nous avons eu l'occasion de vous entendre parler des précurseurs du projet de loi C-2, notamment les projets de loi C-34 et C-4. Je suis persuadé que M. Shapiro a

the discussion and debate that took place in the Senate when the original proposal merged the two responsibilities.

The argument put forward in the Senate and agreed to unanimously was based on the way in which the independence and autonomy of the two chambers are necessary to maintain the proper checks and balances that one House exercises over the other and on the fact that the exercise of the disciplinary function, which is intimately linked to the privileges of each House, must be maintained.

We can look into parliamentary jurisdictions abroad to learn how their bicameral systems operate. We can see that they have implemented the same kinds of principles that we have in the Westminster system. Whether in Australia, Westminster or in the United States, each house maintains its autonomy. That does not mean there should be no rules, principles, code or an enforcement mechanism. The principle is such that each house exercises its constitutional duty to check and ensure that the disciplinary function remains within the control of their ambit.

Having seen the way in which you were treated in the other place and how you became a political football — a partisan — does not lead the committee to conclude at this time that we should merge under the same heading. We have observed that ethics has become a political tool way beyond that which the original intent of the bill was to enshrine and to implement.

Unless you were to provide the committee with additional wisdom, apart from the synergy and economy of scale, the committee could not see an obvious benefit from merging the two positions under a single heading on the basis that one House would be in the hands of the other insofar as the status of the commissioner would be concerned.

What would happen if there were a motion in the other place to call upon your resignation and your replacement? It would mean that the trust and confidence held in you by the other House would be called into motion while, in fact, that House would be in a position to be totally satisfied with the professionalism, objectivity, neutrality with which the mandate would be exercised.

Many implications would arise from merging the two on the basis of our observations over the last two years in respect of an officer that is supposed to be above any suspicion. The Auditor General is treated with the greatest respect above any political fray and carries the trust of Canadians. Yet, you, an officer of Parliament, have not been treated in kind. It is a unique position in that I know of no other officer of Parliament becoming the object of such partisan allegations.

Therefore, we are not tempted, on the basis of the experience, to conclude that the bill is right and to revert back to the situation that we analyzed in the first place. Would you care to comment on that?

profité des discussions et du débat qui ont eu lieu au Sénat au moment de la proposition initiale de fusionner les deux responsabilités.

L'argument avancé au Sénat et accepté à l'unanimité était basé sur la façon dont l'indépendance et l'autonomie des deux Chambres était nécessaire pour préserver les contre-pouvoirs exercés par une Chambre sur l'autre et sur le fait que l'exercice de la fonction disciplinaire, qui est intrinsèque aux privilèges de chaque Chambre, doit être préservé.

Nous pouvons étudier les systèmes parlementaires à l'étranger pour apprendre le fonctionnement de leurs systèmes bicaméraux. Nous pouvons ainsi constater qu'ils ont appliqué les mêmes principes que ceux du système de Westminster. Que ce soit en Australie, à Westminster ou aux États-Unis, chaque Chambre conserve son autonomie. Cela ne signifie pas qu'il ne doive pas y avoir de règles, de principes ou même un mécanisme d'application. Ce principe signifie que chaque Chambre doit s'acquitter de son devoir constitutionnel et faire en sorte que la fonction disciplinaire reste sous le contrôle de son mandat.

Malgré la façon dont vous avez été traité à l'autre endroit et comment vous êtes devenu un ballon politique — un partisan — ne porte pas le comité à conclure à ce stade que nous devrions consentir à une fusion sous la même rubrique. Nous avons constaté que l'éthique est devenue un outil politique qui va maintenant bien au-delà de ce que l'intention originale de ce projet devait inclure et mettre en œuvre.

À moins que vous n'apportiez d'autres arguments que la synergie et les économies d'échelle au comité, celui-ci ne trouverait aucun avantage concret à une fusion des deux positions sous la même rubrique pour la raison qu'une Chambre serait à la merci de l'autre du point de vue du statut du commissaire.

Qu'arriverait-il si une motion était adoptée dans l'autre endroit qui demanderait votre démission ou votre remplacement? Cela voudrait dire que la confiance investie en vous par l'autre Chambre pourrait faire l'objet d'une motion alors qu'en fait cette Chambre pourrait être totalement satisfaite du professionnalisme, de l'objectivité et de la neutralité avec lesquels le mandat serait exécuté.

À la lumière des observations que nous avons formulées ces deux dernières années au sujet d'un haut fonctionnaire mandataire qui est censé être au-dessus de tout soupçon, la fusion des deux postes aurait de nombreuses incidences. La vérificatrice générale est traitée avec le plus grand des respects, au-dessus de toute mêlée politique, et elle porte la confiance des Canadiens. Pourtant, vous, un haut fonctionnaire du Parlement, vous n'avez pas été traité de la même façon. Il s'agit d'un poste unique en son genre, car je ne connais pas d'exemple d'un haut fonctionnaire du Parlement qui fasse l'objet de telles allégations partisans.

Nous ne sommes donc pas tentés, au vu de l'expérience, d'arriver à la conclusion que le projet de loi est bien libellé et de revenir à la situation que nous avons analysée en premier lieu. Accepteriez-vous de commenter cet état de fait?

Mr. Shapiro: As I said in my opening remarks, I do not have any new wisdom to bring to this matter. I understand what you have said and what you have in mind — I have seen it all in previous debates — and I do not have any objection to it. If that is the will of the Senate, then it must act in that way and propose legislation that it believes to be appropriate for the occasion.

Certainly, I will not speak this evening to who did what to whom and why because it is not appropriate and I do not wish to make this a personal issue. The danger in all of these areas related to ethics is that unlike most of the other officers of Parliament, to which you refer, such as the Auditor General, you are talking about the individual careers of politicians. You are not simply talking about what went wrong in the public service, which is always safe, so to speak. If it is effective, it is bound to produce more controversy than would be helpful. It is easy for someone to personalize it if they wish to do so. That could happen, whether you have one, two, three or four regimes. I gave serious thought to the idea that perhaps people would be more comfortable with three, one for each House of Parliament and one for public office-holders, to which I have no objection. The arrangements are a matter of what suits the people creating them. Whether they serve the public interest in the long run, you do not know in advance.

I cannot get excited about which choice is made. Although I recognize the strength of your argument, senator, I have no new ideas in this respect.

Senator Joyal: Mr. Wilson, on the basis of your experience, could you comment?

Mr. Wilson: The idea of how many commissioners we should have was a matter that went through an enormous amount of internal debate within the government, with strong arguments being made for two — one for Parliament, one for the public office-holders. Then there was three. Now we have one where the Senate has their own officer and an amalgamation for the House of Commons with public office-holders.

I am familiar with the Senate operations because from time to time Jean Fournier has called me to ask for comments on matters I may have had experience on. I have the impression that the system seems to be working quite well insofar as senators are concerned.

The broader question I would come to for a personal preference in the light of experience is probably three — one for the House of Commons, for reasons that are not dissimilar to one for the Senate, and one for public office-holders.

M. Shapiro : Comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, je n'ai pas de nouveaux éléments de sagesse à avancer à propos de cette question. Je comprends bien ce que vous avez dit et ce que vous avez à l'esprit — j'ai pris connaissance de tout cela dans les débats précédents — et je ne m'y oppose pas du tout. Si telle est la volonté du Sénat, il doit agir en ce sens et proposer un projet de loi qui, à son avis, sera approprié dans le contexte.

À n'en pas douter, je ne vais pas aborder ce soir le point de savoir quoi a fait à qui et pourquoi, parce que cela n'est pas approprié et je ne voudrais pas que cette question dégénère en querelle de personnes. Le danger qui se présente dans tous ces domaines liés à l'éthique tient au fait que contrairement à la plupart des autres hauts fonctionnaires du Parlement auxquels vous faites allusion, comme la vérificatrice générale, il s'agit de carrières de politiciens pris un par un. Il ne s'agit pas seulement de déterminer où des erreurs ont été commises dans la fonction publique, ce qui ne présente jamais de dangers, pour ainsi dire. Si cela est efficace, cela va nécessairement susciter beaucoup de controverse, qui en deviendra de ce fait nuisible. Il est facile de personnaliser cette fonction, si son titulaire le souhaite. Cela pourrait se produire, qu'il existe, un, deux, trois ou quatre régimes. J'ai longuement réfléchi à l'idée voulant, que peut-être, les gens se sentiraient plus à l'aise s'il existait trois de ces hauts fonctionnaires, un pour chacune des chambres du Parlement et un pour les titulaires d'une charge publique, ce à quoi je n'ai aucune objection. Les arrangements se définissent en fonction de ce qui convient aux gens qui créent ces postes. Ces arrangements servent-ils l'intérêt public à longue échéance? On ne peut le savoir à l'avance.

Je ne peux me laisser aller à un débordement d'enthousiasme pour le choix qui sera fait. Certes, je reconnais la force de votre argument, sénateur, mais je n'ai pas d'idées nouvelles à cet égard.

Le sénateur Joyal : Monsieur Wilson, à la lumière de votre expérience, pouvez-vous nous donner vos observations?

M. Wilson : Le point de savoir combien nous devrions avoir de commissaires a fait l'objet d'un énorme débat interne au sein du gouvernement, deux fortes argumentations étant avancées pour deux — un pour le Parlement, un pour les titulaires de charges publiques. Puis, on a parlé de trois. Il est maintenant question d'un régime en vertu duquel le Sénat a son propre haut fonctionnaire et il y en aurait un autre qui aurait compétence à la fois pour la Chambre des communes et des titulaires de charges publiques.

Je connais les opérations au Sénat parce que, de temps en temps, Jean Fournier a fait appel à moi pour que je donne mon avis sur des questions à propos desquelles je puis avoir de l'expérience. J'ai l'impression que le régime donne d'assez bons résultats en ce qui concerne les sénateurs.

La troisième solution pour laquelle j'exprimerais une préférence personnelle à la lumière de l'expérience, c'est probablement trois — un pour la Chambre des communes, pour des raisons qui ressemblent assez à l'idée d'un poste pour le Sénat, et un pour les titulaires de charges publiques.

The reason I have that view is that this is an enormous task and it is going to become even more enormous, with very serious investigatory powers and an expectation they will be utilized. It will apply mostly to public office-holders but there are 1,500 of them, along with 2,000 part-time, and they are the decision makers. The question of conflict is going to be more apparent there. It is a big job and one I am familiar with, as is Mr. Shapiro.

The question that was always in my mind with respect to Parliament, to MPs on the one hand and senators on the other, was what level of personal service did they expect. As a public office-holder, I did not have to return every telephone call. Clearly, if a minister called me, I would be talking to him or her very soon. My office was able to operate and it was understood we had control over this, and at the end of the day I was the decision maker.

I had always felt there was an expectation that could grow. I got this from my provincial colleagues, that they expect the head honcho to return the calls. I think you are going to be meeting with Mr. Osborne; he has 100-odd people, the same size as the Senate, and gets a lot of calls. They have been increasing over time. As they become familiar with the role and the service that can be provided, they tend to increase.

His parliamentarians feel more comfortable, but my understanding is that they expect to deal with him. I expect that evolution would be quite natural with respect to the House of Commons. I imagine it is a given with respect to the Senate.

If you meet with everybody once a year, 300-odd people in the House of Commons and 100 senators, there is not as much time to do the other things the job may require.

In terms of expected evolution, of how things will change, I suspect the best answer is three. I do not think this is a particularly important issue in terms of the integrity of what the government is trying to achieve. I do not think this is the key upon which the whole accountability bill will be seen to fail. It is a side issue important to the individuals involved, but it is not the fundamental question the accountability bill is attempting to address.

Senator Joyal: I wish to follow up on the points raised by both of you in relation to the clarification for parliamentarians or public office-holders within the framework of the Criminal Code. You have properly referred to the decision of the Supreme Court last summer, *R. v. Boulanger*, whereby the Supreme Court had an opportunity to review the definition to appoint what has already been decided by the Court in previous decisions, whereby each

Le motif pour lequel je formule cette position, c'est que la tâche à accomplir est énorme et qu'elle va devenir encore plus lourde, avec de vastes pouvoirs d'enquête et l'attente qu'ils seront utilisés. Le régime s'appliquera principalement aux titulaires de charges publiques, mais ils sont au nombre de 1 500, en plus de 2 000 à temps partiel, et ce sont les décideurs. La question du conflit d'intérêts va attirer davantage l'attention dans ce contexte. C'est une fonction importante que je connais bien, tout comme M. Shapiro.

La question que j'ai toujours eue présente à l'esprit en ce qui concerne le Parlement et les députés, d'une part, et les sénateurs, de l'autre, concernait le degré de services personnels qu'ils attendaient. En ma qualité de titulaire de charge publique, je n'avais pas à rappeler toutes les personnes qui m'avaient laissé un message. De toute évidence, si un ministre m'appelait, je m'entretenais avec lui ou elle peu de temps après. Mon bureau était en mesure de fonctionner et on s'entendait sur le fait que nous avions le contrôle là-dessus et, au bout du compte, c'est moi qui prenais les décisions.

J'avais toujours estimé qu'il y avait une attente qui pouvait se faire plus pressante. Cela m'est venu de mes collègues des provinces, à savoir qu'ils s'attendent à ce que le grand manitou réponde aux messages. Je crois que vous allez rencontrer M. Osborne; il a un effectif de plus de 100 personnes, le même que celui du Sénat, et il reçoit beaucoup d'appels. Ce nombre s'accroît au fil du temps. Au fur et à mesure qu'ils connaissent mieux leur rôle et le service qu'on peut dispenser, le nombre des appels tend à augmenter.

Ses parlementaires se sentent plus à l'aise, mais, d'après ce que j'en comprends, ils s'attendent à traiter avec lui. Je m'attends à ce que cette évolution soit assez naturelle dans le cas de la Chambre des communes. Je suppose que c'est couru d'avance dans le cas du Sénat.

Si vous rencontrez tout le monde une fois par année, environ 300 personnes à la Chambre des communes et 100 sénateurs, il ne reste pas beaucoup de temps pour accomplir les autres tâches que le poste peut nécessiter.

Pour ce qui est de l'évolution attendue, de la façon dont les choses vont changer, je crois que la meilleure réponse est trois. Je ne crois pas que ce soit particulièrement important pour ce qui est de l'intégrité des objectifs du gouvernement. Je ne crois pas que ce soit le critère au regard duquel on percevra l'échec de l'ensemble du projet de loi sur la responsabilité. Il s'agit d'une question importante pour les particuliers en cause, mais il ne s'agit pas de la question fondamentale à laquelle le projet de loi sur la responsabilité tente de s'attaquer.

Le sénateur Joyal : Je souhaite donner suite aux éléments soulevés par chacun de vous relativement aux éclaircissements visant les parlementaires ou les titulaires de charges publiques dans le cadre du Code criminel. Vous avez, à juste titre, renvoyé à la décision de la Cour suprême l'été dernier, *R. c. Boulanger*, où la Cour suprême a eu une occasion de nommer qui a déjà été décidée par la Cour dans des décisions antérieures, en vertu de laquelle

time we must tackle the responsibility of parliamentarians, we have to consider the implications of sections 119 to 121 of the Criminal Code.

On that basis, would you suggest to us that, in a way to ensure the rules are clear to everyone, amendments be brought to the Criminal Code to better define the status of public office-holder as parliamentarians within the ambit of the Criminal Code?

Mr. Shapiro: I think that is a good idea, without trying to pretend I understand the nature of the legal construct involved. I am not familiar with that and I do not want to say something beyond my capacity to analyze.

When you use the term “better define,” that is always a good idea. It can be clearer to the people involved what their responsibilities are and what the limits are. Whether that is a good idea within the much broader philosophy of the Criminal Code, I am not prepared to answer because I do not know.

Mr. Wilson: I am not certain. I think the clarifications that the Supreme Court has made over the last several years to those provisions has provided a clear understanding of where the lines are drawn. Senators are, for example, public office-holders.

The fact you have a code now in effect addresses the problem you might well have experienced. I am not the expert to be able to say whether or not there should be some change to those provisions of the Criminal Code. What I can say, however, is that the code you now have seems to be a particularly effective instrument in dealing with the questions of potential conflicts. In my view, it strikes a rather good balance.

Senator Joyal: My last question is in relation to the remarks Mr. Wilson made as to what should be “legislated” versus what should be left to each House to define in its code, on the basis that once the principles are clearly stated, it is much better to leave it to the appreciation of the body that will have to live with it to adjust it on the basis of experience on a daily basis, especially with the review mechanism entrenched in each code, whereby the code is more flexible and could be adapted more clearly and rapidly than if everything is legislated.

On the other hand, the more you bring those issues in statute, the more you open court intervention. Because they are difficult issues to arbitrate, where should the intervention of courts stop in relation to parliamentary activities? You will remember that we had to wrestle with that issue as principles that are very strategic to the definition of the privileges of Parliament versus the independence of the court system. Those are principles at the root of our system of independence of the three branches of government.

I wonder if, by putting more into legislation — we would like to satisfy that we are achieving a better result — we in fact will create another kind of dynamic in the system, whereby the system

chaque fois que nous devons nous attaquer à la responsabilité des parlementaires, nous devons prendre en considération les incidences des articles 119 à 121 du Code criminel.

Sur cette base, exprimeriez-vous devant nous l'idée qu'afin de faire en sorte que les règles soient claires pour tous, des amendements soient apportés au Code criminel pour mieux définir le statut des titulaires de charges publiques en qualité de parlementaires dans le champ d'application du Code criminel?

M. Shapiro : Je crois que c'est une bonne idée, sans que je tente d'affirmer que je comprends la nature de la construction juridique en cause. Je ne connais pas cette problématique et je ne veux pas dire quelque chose qui aille au-delà de ma capacité d'analyse.

Lorsque vous utilisez le terme « mieux définir », c'est toujours une bonne idée. Les gens concernés peuvent avoir une meilleure idée de leurs responsabilités et des limites qui existent. Pour ce qui est de savoir s'il s'agit d'une bonne idée dans la philosophie beaucoup plus large du Code criminel, je ne peux pas répondre, car je ne sais pas.

M. Wilson : Je ne suis pas sûr. Je crois que les éclaircissements que la Cour suprême a donnés ces dernières années à ces dispositions ont bien défini la ligne de partage de ces arguments. Les sénateurs, sont, des titulaires de charges publiques.

Le fait que vous ayez un code en vigueur s'attaque au problème que vous pourriez bien avoir connu. Je ne suis pas un expert en mesure de dire s'il devrait y avoir ou non des changements à ces dispositions du Code criminel. Ce que je peux dire, toutefois, c'est que le code que vous avez maintenant semble être un instrument particulièrement efficace pour ce qui est de traiter les questions de conflit potentiel. À mon avis, il établit un assez bon équilibre.

Le sénateur Joyal : Ma dernière question a trait aux observations faites par M. Wilson à propos de ce qui devrait faire l'objet de la loi par opposition à ce que chacune des chambres devrait définir dans son code, en se fondant sur le fait qu'une fois que les principes sont clairement énoncés, il vaut beaucoup mieux s'en remettre à l'appréciation de l'organe qui devra vivre avec cette situation au vu de l'expérience quotidienne, particulièrement avec le mécanisme d'examen enchâssé dans chacun des codes, en vertu duquel le code est plus souple et pourrait être adapté plus clairement et plus rapidement que si tout est défini par la loi.

D'un autre côté, plus vous soumettez ces questions en vertu de la loi, plus vous ouvrez la porte à l'intervention des tribunaux. Parce qu'il s'agit de questions devant faire l'objet d'un arbitrage, où devrait s'arrêter l'intervention des tribunaux à l'égard des activités parlementaires? Vous vous souviendrez que nous avons eu à nous colleter avec cette question en qualité de principes qui revêtent une importance tout à fait stratégique pour la définition des privilèges du Parlement par opposition à l'indépendance du système judiciaire. Ces principes sont au cœur de notre système d'indépendance des trois composantes du gouvernement.

Je me demande si, en élargissant la portée de la loi — nous aimerions avoir la conviction que nous atteignons un meilleur résultat — nous créons, en fait, un autre type de dynamique

will not be as reflexive of its need to adapt, than open the system to the court with all the implications that it will have in the way it will be operated.

Mr. Wilson: I agree. My fundamental point is that by putting what is now the code for public office-holders into statute, it becomes weakened. It also becomes much more rigid. That is clearly the case.

One of the great advantages of the code over the years has been that we could not try to foresee every possible problem, nor did we attempt to. There was a limited number of rules; but if an issue came up, we had a basis through the principles by which we could both analyze and determine. Then it was a relatively straightforward matter, since this was an instrument of the Prime Minister, to seek his approval for a change that could then be applied. I think there is great strength in that. There are some substantial political advantages, but from a sheer effectiveness perspective, it has great benefit. It leaves the courts to deal with matters that are more criminal than perceptual.

Mr. Shapiro: I have the same view. I talked at length about this matter when I appeared before the House of Commons. We are talking about enshrining one code for public office-holders and not the other two. It introduces a dramatic amount of rigidity into the system and makes it difficult to operate. When you put it together with the fact that there are no principles at the beginning against which you can try to judge behaviour as it emerges, the combination is not a good one. However, I gave that testimony. Obviously, it was not very convincing. The House has a different point of view.

Senator Baker: I should like to get back to what two of the witnesses referenced as penalty provisions. Of course, it will take time for these to be identified.

The penalty provisions in this bill, proposed section 62, talk about the penalty imposed on the public office-holder in respect of a violation. It states that the commissioner shall make public the nature of the violation, the name of the public office-holder who committed it and the amount of the penalty imposed. One can imagine, in the case of a politician or a cabinet minister, this would be a penalty where the public would know what this cabinet minister did. That is proposed section 62. When we go further regarding the commissioner, it states at clause 65 that the proceedings under the proposed act may be taken at any time within but not later than five years after the day the commissioner became aware of the subject matter of the proceeding and, in any case, not later than 10 years after the subject matter of the proceeding arose.

The commissioner is there for what, seven years?

Mr. Shapiro: Perhaps.

dans le système, en vertu de quoi le système ne reflétera pas autant son besoin de s'adapter, mais nous ouvrirons plutôt le système au tribunal, avec toutes les incidences que cela aura sur son mode de fonctionnement.

M. Wilson : Je suis d'accord. Mon argument fondamental, c'est qu'en intégrant dans la loi ce qui est actuellement le code pour les titulaires de charges publiques, on l'affaiblit. Il devient aussi beaucoup plus rigide. De toute évidence, c'est le cas.

Un des grands avantages du code au fil des ans, c'est que nous ne pouvions pas tenter de prévoir tous les problèmes pouvant se poser et nous n'avons pas non plus essayé de le faire. Il y avait un nombre limité de règles; mais si une question surgissait, nous avions une base, grâce aux principes qui nous permettaient à la fois d'analyser et de prendre une décision. C'était alors une question relativement directe, puisque c'était un instrument au service du premier ministre, pour demander son approbation d'un changement qu'on pouvait ensuite mettre en œuvre. Je crois que cela est très avantageux. Cela présente de grands avantages politiques, mais du point de vue de la stricte efficacité, cela a de grands avantages. Cela laisse les tribunaux s'occuper de questions qui sont plus de caractère criminel que ce qui relève de la perception.

M. Shapiro : Je suis du même avis. J'ai parlé longuement de cette question lorsque j'ai comparu devant la Chambre des communes. Nous parlons d'enchaîner un code pour les titulaires de charges publiques, et non des deux autres. Cela donne un volume énorme de rigidité dans le système et cela fait qu'il est difficile de l'exploiter. Si vous ajoutez à cela le fait qu'il n'y a pas de principes au départ en regard desquels vous pouvez essayer de juger les comportements au fur et à mesure, la combinaison n'est pas bonne. Toutefois, j'ai témoigné en ce sens. De toute évidence, cela n'a pas été très convaincant. La Chambre voit les choses différemment.

Le sénateur Baker : J'aimerais revenir à ce que deux des témoins ont qualifié de dispositions comportant une pénalité. Bien évidemment, il faudra du temps avant que celles-ci soient cernées.

Les dispositions comportant une pénalité de ce projet de loi, à l'article 62 qui est proposé, parlent de la pénalité imposée au titulaire de charge publique en cas de violation. Il dispose que le commissaire rendra publics la nature de la violation, le nom du titulaire de charge publique qui l'a commise et la teneur de la pénalité imposée. On peut imaginer, dans le cas d'un politicien ou d'un membre du Cabinet, qu'il s'agirait d'une pénalité où le public saurait ce que ce membre du Cabinet a fait. C'est ce que prévoit l'article 62. Si nous allons plus loin en ce qui concerne le commissaire, le texte dispose, à l'article 65, que les délibérations relevant du projet de loi peuvent être engagées à tout moment, mais pas plus tard que cinq ans après le jour après que le commissaire a pris connaissance de la question faisant l'objet des délibérations et, en tout état de cause, pas plus tard que dix ans après que la question faisant l'objet des délibérations s'est posée.

Le commissaire est en poste pour combien, sept ans?

M. Shapiro : Peut-être.

Senator Baker: Perhaps. The average cabinet minister is there for how many years? Could either of you comment on why such a clause would be put in this bill in that the commissioner knows the subject matter for five years? For five years, he does not have to do anything about it. Proceedings can commence at any time within that 10-year period. Someone in the general public may look at this and say, "My goodness. That is a great way to protect a public office-holder for not being accountable for his or her term in office." Would either of you like to comment on that?

Mr. Shapiro: I do not want to be put in the position of defending the bill as drafted. It is not my bill, I was not consulted about it, so I do not feel that I am in a position to respond to questions about why this instead of two and three or five and 10. I understand the point you are making, but I have nothing helpful to add.

Mr. Wilson: Neither do I.

Senator Baker: There is another way of looking at this, and that is to say: This is put in the bill to protect all of those cabinet ministers who will be identified publicly 10 years after the fact. The other side of looking at it is that it is extremely unfair to penalize someone 10 years after an event took place that was relatively minor in nature but would be considered as something to be proceeded with in a court summarily. The penalty is the final judgment of the commissioner. The other way of looking at it would be to say how unfair it is, 10 years after something happened, for a commissioner to knock on someone's door and say, "We want to interview you about this. If you do not give us the interview, on a balance of probabilities, you are guilty." That is what this bill says. You have to so declare, according to the bill.

Would you care to comment on which one of those two possibilities is more realistic?

Mr. Shapiro: I have absolutely no idea which one is more realistic. One must talk about another issue that is related to what you said, but not what you focused on in particular. The assumption in all of this is that the commissioner, whoever he or she is, will not be dealing as an agent of the government of the day. The independent commissioner is somewhat limited to the extent of what is occurring around him or her.

One must have confidence that the person selected will not be tempted to make a choice of that sort. I am not trying to defend the actual five or 10 business, but that is the assumption of the bill. If it is not that, then the whole thing collapses.

Senator Baker: Right now, for example, you have a time period. What is it?

Mr. Shapiro: Right now, it is 2009.

Senator Baker: I am talking about when you would have to commence proceedings. All of a sudden, we are hit with five years and then 10 years overall in this legislation.

Le sénateur Baker : Peut-être. Le membre moyen du Cabinet est en poste pendant combine d'années? Est-ce que l'un de vous pourrait commenter le fait qu'un article de ce type figure dans ce projet de loi, prévoyant que le commissaire soit au courant de la question depuis cinq ans? Il n'a pas à agir à ce sujet pendant cinq ans. Les délibérations peuvent commencer à n'importe quel moment dans cette période de 10 ans. Quelqu'un du grand public peut se pencher là-dessus et dire : « Mon Dieu. C'est une façon extraordinaire d'éviter à un titulaire de charge publique de rendre compte de son mandat. » Est-ce que l'un de vous souhaiterait commenter cette situation?

M. Shapiro : Je ne veux pas être mis dans une position de défense du projet de loi dans son libellé actuel. Ce n'est pas mon projet de loi, on ne m'a pas consulté à ce sujet, donc je ne me sens pas en mesure de répondre à des questions sur le point de savoir pourquoi cette disposition au lieu de deux et trois et cinq et dix. Je comprends votre observation, mais je n'ai rien d'utile à ajouter.

M. Wilson : Moi non plus.

Le sénateur Baker : Il y a une autre façon d'aborder cette question et c'est la suivante : Cela est intégré dans le projet de loi pour protéger tous les membres du Cabinet qui seront identifiés publiquement 10 ans après le fait. L'autre façon d'aborder cette situation, c'est qu'il est extrêmement inéquitable de pénaliser quelqu'un 10 ans après qu'un événement s'est produit qui était de nature relativement mineure, mais qui serait considéré comme étant quelque chose devant faire l'objet d'une procédure sommaire d'un tribunal. La pénalité relève du jugement final du commissaire. L'autre façon d'aborder cette question serait de dire à quel point il est inéquitable, dix ans après que quelque chose s'est produit, qu'un commissaire frappe à la porte de quelqu'un et dise : « Nous voulons vous interviewer à ce sujet. Si vous ne donnez pas cette interview, d'après la prépondérance des probabilités, vous êtes coupable. » Voilà ce que dit ce projet de loi. Vous devez faire une déclaration, selon le projet de loi.

Souhaiteriez-vous faire des observations sur laquelle de ces deux possibilités est plus réaliste?

M. Shapiro : Je n'ai absolument aucune idée quant au point de savoir laquelle est plus réaliste. On doit parler d'une autre question liée à ce que vous avez dit, mais ce sur quoi vous avez mis l'accent en particulier. Ce qu'on suppose, dans tout cela, c'est que le commissaire, qui qu'il ou elle soit, n'agira pas en qualité d'agent du gouvernement du jour. Le commissaire indépendant est assez limité pour ce qui est de ce qui se produit près de lui.

Il doit y avoir confiance que la personne choisie ne sera pas tentée de faire ce genre de choix. Je n'essaie pas de défendre la question des cinq ou des dix, mais c'est ce que suppose le projet de loi. Si ce n'est pas cela, alors tout s'effondre.

Le sénateur Baker : En ce moment, par exemple, vous avez un délai. Quel est-il?

M. Shapiro : Pour l'instant, c'est en 2009.

Le sénateur Baker : Je parle du moment où il faudrait entamer les délibérations. Tout d'un coup, nous nous trouvons en présence de cinq ans et de dix ans dans l'ensemble de ce projet de loi.

Mr. Shapiro: I understand the point.

Senator Baker: This is nothing strange. We have seen legislation recently introduced into the House that has the same provision in it, namely, five years after the minister became aware of the proceeding and within 10 years of the occurrence of the proceeding.

Let me ask you another question and get back to this business of penalties. Under the bill, when the commissioner interviews a public office-holder, he or she has the power of the Public Inquiries Act, I presume — it is not put in those words, but it is similar to it — and anything that is discovered is not admissible against the public office-holder in any future proceeding. That is what the bill says in clause 48.

When you go to clause 49, however, you discover that the commissioner must notify the relevant authorities, which under this bill would be the proposed new DPP, Director of Public Prosecutions. It says here the commissioner would direct the matter to the director of public prosecutions. In referring the matter to the relevant authorities, being the director of public prosecutions, would you not be violating proposed section 48 of the act, where it says that nothing you say to the commissioner can be used in a proceeding against you? Obviously, that would mean derivative information as well, in your opinion.

Mr. Shapiro: I would imagine that, in order to try to make those two things hang together, the reference to the DPP in this case, or the appropriate authority, would have to be generally informed. I do not want to make up the words right now but one would have to say that it had come to their attention in order to try to make both those things work together.

Senator Baker: It says here, though, the commissioner believes on reasonable grounds; it does not say think or suspect. It says believes on reasonable grounds.

You have some pretty good reasons. Do you mean that the commissioner would not tell the police at that point what those beliefs were? The police would say, “Why are you referring this to me?”

Mr. Shapiro: I do not want to be in the position of defending the way in which this bill was drafted or of being averse to it. That is not my job. To make those things work together, you would have to have reasonable grounds but not share them in any detail.

Senator Baker: In your present position, would it be appropriate for you to have ten years after an event took place to start an investigation? Let us change it to five years, because right now the commissioner has 18 months to begin an investigation after he becomes aware of the event.

Can you give any reason why a commissioner would need five years after something is referred to him or her to do something about it?

Mr. Shapiro: The only reason I can think of is an overload of casework, which may or may not come to pass.

M. Shapiro : Je comprends l'argument.

Le sénateur Baker : Il n'y a là rien d'étrange. Nous avons vu un projet de loi récemment présenté à la Chambre qui contient la même disposition, à savoir cinq ans après que le ministre a pris connaissance des délibérations et dans un délai de dix ans après l'intervention des délibérations.

Permettez-moi de vous poser une autre question et de revenir à cette question des pénalités. En vertu du projet de loi, lorsque le commissaire interviewe un titulaire de charge publique, il ou elle a le pouvoir de la Loi sur les enquêtes publiques, je présume — cela n'est pas libellé en ces termes, mais cela y ressemble — et tout ce qui est découvert n'est pas admissible à l'encontre du titulaire de charge publique dans toute délibération future. C'est ce que dispose le projet de loi à l'article 48.

Lorsque vous vous reportez à l'article 49, toutefois, vous découvrez que le commissaire doit notifier les autorités pertinentes, à savoir, aux termes du présent projet de loi, sont le poste dont la création est proposée, le nouveau DPP, le directeur des poursuites pénales. On dit ici que le commissaire renverrait la question au directeur des poursuites pénales. Si on renvoie la question aux autorités pertinentes, à savoir le directeur des poursuites publiques, ne viole-t-on pas l'article 48 du projet de loi, qui dispose que rien de ce que vous dites au commissaire ne peut être utilisé dans des délibérations contre vous? Manifestement, cela signifie des informations obtenues par déduction, selon vous.

M. Shapiro : Je suppose, que si on s'efforce d'établir un lien entre ces deux choses, le renvoi au DPP, dans ce cas, ou l'autorité appropriée, devrait reposer sur des informations générales. Je ne veux pas inventer les mots en ce moment, mais il faudrait que quelqu'un dise que cela avait retenu l'attention s'il tentait de faire en sorte que ces éléments agissent de concert.

Le sénateur Baker : Il est dit ici, toutefois, que le commissaire croit en vertu de motifs raisonnables; on ne dit pas penser ou soupçonner. Il est dit croit en vertu de motifs raisonnables.

Vos raisons sont assez bonnes. Voulez-vous dire que le commissaire ne dirait pas à la police à ce moment-là ce qu'étaient ces convictions? La police dirait : « Pourquoi me soumettez-vous cette question? »

M. Shapiro : Je ne veux pas me retrouver dans la position de celui qui défend la façon dont ce projet de loi a été rédigé ou qui y est opposé. Ce n'est pas mon travail. Pour faire en sorte que ces éléments œuvrent de concert, il faut avoir des motifs raisonnables, mais ne pas les partager de manière détaillée.

Le sénateur Baker : Dans votre poste actuel, serait-il approprié que vous disposiez d'un délai de dix ans après qu'un événement s'est produit pour ouvrir une enquête? Ramenons cela à cinq, car, en ce moment, le commissaire a 18 mois pour amorcer une enquête après avoir pris connaissance de l'événement.

Pouvez-vous donner une raison pour laquelle un commissaire aurait besoin de cinq ans après qu'une information lui est soumise pour agir à ce sujet?

M. Shapiro : La seule raison qui me vient à l'esprit, c'est une surcharge de travail de dossier et nous verrons si elle est exacte.

Senator Baker: That is a very good answer.

Senator Stratton: I am curious about the five and ten. In the construction industry, the situation is a little different. I know of a particular case of a building whose stone veneer suddenly started to fall off after 20 years. Twenty years later, the architects and engineers are liable if found guilty, and the owners have seven years beyond the date of discovery to take action.

It is not an unusual occurrence to have that kind of lifespan. If you die, for example, you have to maintain liability insurance because your estate is liable, should that veneer decide to fall after you are dead.

Senator Baker: I have to agree that in civil matters Senator Stratton is absolutely correct, but, as Mr. Shapiro would point out, in summary conviction matters under the Criminal Code, the time limit is six months after the event took place. We are talking about minor infractions here.

Senator Day: I have another supplementary point, if I may. I think this will help our process here. Dr. Shapiro, you have said that you do not want to be put in the position of defending the bill, and we understand that, and neither do you want to be put in the position of opposing the bill. You explained that you tried to make points about the bill in the House of Commons committee that were not accepted. However, it is not over. This is your second shot. We would appreciate any comments you can make one way or the other. If you like the bill, say it, and if you do not like it, say it, even though you were not consulted at all.

Mr. Shapiro: That is a fair point, and that is what I tried to do in my opening remarks.

Senator Fraser: I have one comment in reference to your opinions or remarks about the possibility of three commissioners. It would be fair to say that when the present regime was being established, most people in this place thought three commissioners would be the ideal. However, since the House of Commons in its wisdom had chosen to be under the same Ethics Commissioner as public office-holders, we thought it appropriate not to second-guess their view of how they should be governed. Nonetheless, I still think they were wrong.

I am trying to understand this bill, and I think that on these matters you in particular, Dr. Shapiro, will have examined them.

As everyone knows, this bill would abolish the positions of the Senate Ethics Officer and the present Ethics Commissioner. Clause 3 on page 33 outlines transitional provisions that provide that employees in your office and Mr. Fournier's office would immediately be transferred over to the office of the conflict of interest and ethics commissioner, as would budgets and all that good stuff, which makes sense.

Le sénateur Baker : C'est une très bonne réponse.

Le sénateur Stratton : Il y a quelque chose à propos des cinq et des dix qui pique ma curiosité. Dans le secteur de la construction, la situation est un peu différente. Je connais le cas particulier d'un immeuble dont le revêtement en pierre a subitement commencé à tomber après 20 ans. Vingt ans plus tard, les architectes et les ingénieurs feront face à des responsabilités, s'ils sont trouvés coupables, et les propriétaires ont un délai de sept ans après la date de la découverte pour prendre des mesures.

Ce type de durée de vie n'est pas inhabituel. Si vous décédez, par exemple, vous devez maintenir une assurance responsabilité civile parce que votre succession est responsable, si ce revêtement en pierre décide de tomber après votre mort.

Le sénateur Baker : Je dois convenir qu'en ce qui a trait aux questions civiles, le sénateur Stratton a absolument raison, mais, comme M. Shapiro le ferait remarquer, concernant les questions faisant l'objet d'une déclaration sommaire de culpabilité aux termes du Code criminel, le délai se termine six mois après l'événement. Il s'agit ici d'infractions mineures.

Le sénateur Day : J'ai une autre observation supplémentaire, si vous me permettez. Je crois qu'elle contribuera à notre processus. Monsieur Shapiro, vous avez déclaré que vous ne voulez pas vous retrouver en situation de défense du projet de loi, et nous le comprenons, et vous ne voulez pas non plus vous retrouver en situation d'opposition au projet de loi. Vous avez indiqué que vous avez tenté de faire certaines observations au sujet du projet de loi au comité de la Chambre des communes, et ces observations n'ont pas été acceptées. Toutefois, ce n'est pas terminé. Vous avez ici votre deuxième chance. Nous vous saurions gré de toutes observations que vous pouvez faire, dans un sens ou dans l'autre. Si vous aimez le projet de loi, dites-le, et si vous ne l'aimez pas, dites-le, même si vous n'avez pas du tout été consulté.

M. Shapiro : C'est là une observation équitable et c'est ce que j'ai tenté de faire dans ma déclaration liminaire.

Le sénateur Fraser : J'ai une observation à formuler relativement à vos opinions ou propos sur la possibilité de trois commissaires. Il serait équitable de dire que lorsque le présent régime était en cours de mise en place, la plupart des gens en cet endroit estimaient que trois commissaires, ce serait l'idéal. Toutefois, étant donné que la Chambre des communes, dans sa sagesse, avait choisi de relever du même commissaire à l'éthique que les titulaires de charges publiques, il nous a semblé approprié de ne pas contester sa vision de la façon dont ils devraient être régis. Néanmoins, je suis toujours d'avis qu'ils se sont trompés.

J'essaie de comprendre le présent projet de loi et je crois que, s'agissant de ces questions, vous en particulier, monsieur Shapiro, vous les aurez examinées.

Comme chacun sait, le projet de loi dont nous sommes saisis abolirait les postes de conseiller sénatorial à l'éthique et du présent commissaire à l'éthique. L'article 3, à la page 33, expose les dispositions de transition prévoyant que les employés de votre bureau et du bureau de M. Fournier seraient immédiatement transférés au bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, comme les budgets et tout le reste.

Then on page 102 of this bill, we have other transitional provisions. Referring to various officers of Parliament, clause 120 states that a person who holds office just before this section comes into force will continue to hold office for the remainder of the term for which he or she had been appointed. Two of the people who are assured that they will hold office for the remainder of their terms are the Senate Ethics Officer and the present Ethics Commissioner.

An Hon. Senator: Congratulations.

Senator Fraser: Can you tell us what you think that means? Are you going to continue to hold a job and to be paid but not have a staff or a budget?

Mr. Shapiro: I do not know. I certainly noticed the issue you raised, but I have no way of explaining it. I have raised the issue with other people and they do not seem to have any way of explaining it, either.

Senator Fraser: As we proceed, we will try to elucidate it. Moving back a little bit to page 96, clauses 112 and 113 raise a similar question. These clauses are not identified as transitional provisions; rather, they would be new portions of the Parliament of Canada Act. They say that, in the event of the absence or incapacity of either the Senate Ethics Officer or the Ethics Commissioner, the Governor-in-Council may appoint any qualified person to hold that office for a term not exceeding six months and that that person shall be paid.

Again, what are we to conclude? This is a provision for ongoing replacement of the Senate Ethics Officer and the Ethics Commissioner.

Mr. Shapiro: I believe, though I cannot be sure, that they had in mind something that was suitable not only for transitional arrangements but that could also be used in the future — whether a week from now or 20 years from now — as a procedure for filling the office on an interim basis when the it becomes vacant. Otherwise, I cannot make sense of it.

Senator Fraser: I still do not understand why they are setting up such arrangements for the positions of the two commissioners when the one of the purposes of the bill is to abolish those two positions.

Again, I am assuming you have had a chance to examine this bill, probably in far greater detail than any of us.

I am moving now to page 25 of the bill, clause 44(5). The second sentence of the English version says that if a member of the Senate or the House of Commons brings information to the attention of the commissioner, the member shall not disclose that information about wrongdoing of some sort to anyone until the commissioner has issued a report under this section in respect of the information.

Puis, à la page 102 de ce projet de loi, nous trouvons d'autres dispositions de transition. Renvoyant à divers hauts fonctionnaires du Parlement, l'article 120 dispose qu'une personne qui occupe une fonction juste avant que cet article entre en vigueur continuera d'occuper son poste jusqu'à la fin du mandat pour lequel lui ou elle a été nommé. Deux des personnes qui ont l'assurance qu'ils occuperont leur poste jusqu'à la fin de leur mandat sont le conseiller sénatorial en éthique et l'actuel commissaire à l'éthique.

Une voix : Félicitations.

Le sénateur : Pouvez-vous nous dire ce que cela signifie, d'après vous? Allez-vous continuer d'occuper un poste et d'être rémunéré, mais sans avoir de personnel ni de budget?

M. Shapiro : Je ne sais pas. Bien sûr, j'ai remarqué la question que vous avez soulevée, mais je ne peux pas l'expliquer. J'en ai parlé à d'autres personnes et elles ne semblent pas pouvoir l'expliquer non plus.

Le sénateur Fraser : Au fur et à mesure que nous avancerons dans nos travaux, nous tenterons de faire la lumière sur cette question. Si nous revenons un peu à l'arrière, à la page 96, les articles 112 et 113 soulèvent une question similaire. Ces articles ne sont pas identifiés comme étant des dispositions de transition; ils constitueraient plutôt de nouveaux éléments de la Loi sur le Parlement du Canada. Ils disposent qu'en cas d'absence ou d'empêchement soit du conseiller sénatorial en éthique, soit du commissaire à l'éthique, le gouverneur en conseil peut confier l'intérim à toute personne compétente pour un mandat maximal de six mois et que cette personne sera rémunérée.

Encore une fois, quelle conclusion devons-nous tirer? Cette disposition vise la possibilité permanente de remplacer le conseiller sénatorial en éthique et le commissaire à l'éthique.

M. Shapiro : Je crois, bien que je ne puisse en être sûr, qu'ils avaient à l'esprit quelque chose pouvant convenir non seulement à des arrangements de transition, mais qui pourrait aussi être utilisé à l'avenir — que ce soit dans une semaine ou dans 20 ans — à titre de procédure permettant de pourvoir le poste de façon intérimaire, lorsqu'il devient vacant. Sinon, je ne peux en trouver le sens.

Le sénateur Fraser : Je ne comprends toujours pourquoi ils mettent en place des arrangements de ce type pour les postes des deux commissaires alors que le projet de loi vise justement à abolir ces deux postes.

Encore une fois, je suppose que vous avez eu une occasion d'examiner le présent projet de loi, probablement de manière beaucoup plus détaillée que quiconque parmi nous.

Je passe maintenant à la page 25 du projet de loi, paragraphe 44(5). La deuxième phrase de la version anglaise indique que si un parlementaire communique des renseignements au commissaire, le parlementaire ne peut divulguer ces renseignements sur une sorte ou une autre d'acte répréhensible à quiconque avant que le commissaire n'ait remis le rapport prévu au présent article.

I ask you now to look at the second sentence of the French version.

[Translation]

And I quote:

If the member brings that information to the attention of the Commissioner, the member shall not disclose that information to anyone until the Commissioner has issued a report under this section in respect of the information.

[English]

I do not think that is a parchment error. It is very strange. Have you any guidance, Dr. Shapiro, on which of these two versions the legislator would be intending to have operative?

Mr. Shapiro: No.

Senator Fraser: Would you agree with me that there does seem to be a contradiction here?

Mr. Shapiro: Yes.

Senator Fraser: Mr. Wilson, I have been harassing Dr. Shapiro. Did you want to add anything to all of this?

Mr. Wilson: No.

Senator Fraser: Thank you, chair.

[Translation]

Senator Fox: My question is for Dr. Shapiro. On page 3 of your introductory document, you say:

In its current form, the bill does strengthen the role and enlarges the mandate of the future Commissioner in a number of ways. It does so mainly by — and I will go to item 2:

Enlarging the public office holders clientele, by including 2,400 part-time Governor-in-Council appointees;

I presume this means 2,400 people appointed by the Governor-in-Council to positions within the governing council, Crown corporations, et cetera.

On page 6 you suggest certain changes that could improve the bill. You say we could consider:

A tightening of the permissibility of political activities by public office holders.

In some cases public office holders are parliamentarians. I presume you do not want us to limit their political activities. Does your suggestion refer specifically to the 2,400 part-time appointments to Crown corporations and others?

Mr. Shapiro: Yes, exactly.

Senator Fox: Does the Ethics Commissioner currently send a letter every time someone is appointed by order in council?

Je vous demande maintenant d'examiner la deuxième phrase de la version française.

[Français]

Je cite cette phrase :

Si le parlementaire communique les renseignements au commissaire, il — le parlementaire — ne peut les communiquer à quiconque avant d'avoir remis le rapport prévu au présent article.

[Traduction]

Je ne crois pas que ce soit une erreur dans le texte original. C'est très étrange. Avez-vous une idée, monsieur Shapiro, quant à celle de ces deux versions que le législateur voudrait rendre opérante?

M. Shapiro : Non.

Le sénateur Fraser : Convenez-vous avec quoi qu'il semble bien y avoir une contradiction ici?

M. Shapiro : Oui.

Le sénateur Fraser : Monsieur Wilson, j'ai harcelé M. Shapiro. Souhaitez-vous ajouter quelque chose à tout cela?

M. Wilson : Non.

Le sénateur Fraser : Je remercie la présidence.

[Français]

Le sénateur Fox : Ma question s'adresse au Dr Shapiro. À la page 3 de votre document introductif, vous dites :

Dans sa forme actuelle, le projet de loi renforce le rôle et élargit le mandat du futur commissaire de bien des façons, notamment — et je vais au point 2 :

en accroissant la clientèle de titulaires de charge publique, par l'ajout de 2400 travailleurs à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil;

Je présume que cela veut dire 2 400 personnes nommées par le gouverneur en conseil à des positions au sein de conseils d'administration, de sociétés de la Couronne, et cetera.

À la page 6, vous suggérez certains changements qui pourraient améliorer le projet de loi. Vous dites :

On pourrait envisager de limiter les activités acceptables pour les titulaires de charge publique.

Donc, dans un certain cas, vous avez des titulaires de charge publique qui sont des parlementaires; il ne s'agit pas de limiter leurs activités politiques, je présume. Est-ce que votre suggestion réfère spécifiquement aux 2 400 nominations à temps partiel aux sociétés d'État et autres?

M. Shapiro : Oui, exactement.

Le sénateur Fox : Est-ce que le commissaire à l'éthique envoie une lettre chaque fois que quelqu'un est nommé par arrêté en conseil?

[English]

Mr. Shapiro: Yes, we do. Sometimes the notice of appointment comes quite late, but when we get it, we do send a letter, along with the code, to each of these people.

[Translation]

Senator Fox: Does this letter indicate to the appointee by order in council that they can no longer make contributions to a political party?

[English]

Mr. Shapiro: No. The part-time members of the group of the public office-holders are not required to do what the full-time members are. The part-time people have to pay attention to the principles of the code, but we do not deal with the part-time people on the specific rules in the code. We really have no further contact with them.

[Translation]

Senator Fox: If I understand correctly, there is absolutely nothing stopping a public office holder — I mean a part-time appointee by order in council — from pursuing political activities.

Mr. Shapiro: Correct.

Senator Fox: Clause 16 of the bill, on page 9, simply states:

No public office holder shall personally solicit...

Clearly, “soliciting” and “contributing” are two different things. You did not explain, but what did you mean on page 6 when you said you would have liked a tightening of the permissibility of political activities?

[English]

Mr. Shapiro: I am very concerned about what would be the legitimate political activities of a public office-holder whom the public must see as impartial and fair-handed in dealing with the various issues that come to his or her attention. We have tried several times, not successfully so far, to come to agreement on what those political activities would be, what is allowed and what is not allowed. We have been unable to outline clearly for the benefit of the public office-holders what is in and what is out. That task remains to be done.

[Translation]

Senator Fox: How would that be done? With a code proposed by the Office of the Ethics Commissioner? It is not in the legislation; how do you propose this be done?

[Traduction]

M. Shapiro : Oui, nous le faisons. Il arrive parfois que l’avis de nomination paraisse assez tard, mais lorsque nous le recevons, nous envoyons une lettre, ainsi qu’un code, à chacune de ces personnes.

[Français]

Le sénateur Fox : Est-ce que cette lettre indique au titulaire nommé par arrêté en conseil qu’il ne devrait plus faire de contributions à un parti politique?

[Traduction]

M. Shapiro : Non. Les membres à temps partiel du groupe des titulaires de charges publiques ne sont pas tenus aux mêmes exigences que les membres à plein temps. Les membres à temps partiel doivent prêter attention aux principes du code, mais nous ne traitons pas ces membres à temps partiel en vertu des règles précises figurant dans le code. En réalité, nous n’avons pas d’autres contacts avec eux.

[Français]

Le sénateur Fox : Si je comprends bien, il n’y a absolument rien qui empêche un titulaire de charge publique — j’entends nomination à temps partiel par arrêté en conseil — de poursuivre des activités politiques.

M. Shapiro : Correct.

Le sénateur Fox : L’article 16 de la loi, page 9, dit tout simplement :

Il est interdit à tout titulaire de charge publique de solliciter...

Évidemment, c’est bien différent « solliciter » et « contribuer ». Vous ne l’avez pas explicité, mais qu’aviez-vous en tête lorsque vous dites, à la page 6, que vous auriez souhaité des resserrements aux activités politiques permises?

[Traduction]

M. Shapiro : Je m’inquiète beaucoup de ce que seraient les activités politiques légitimes d’un titulaire de charge publique que la population doit considérer comme étant impartial et équitable dans son traitement des diverses questions qui sont portées à son attention. Nous avons tenté à plusieurs reprises, sans succès jusqu’à maintenant, de parvenir à un accord sur ce que seraient ces activités politiques, sur ce qui est autorisé et sur ce qui ne l’est pas. Nous ne sommes pas arrivés à exposer clairement dans l’intérêt des titulaires de charges publiques ce qui se fait et ce qui ne se fait pas. Cette tâche n’a pas encore été menée à bien.

[Français]

Le sénateur Fox : De quelle façon est-ce que ce serait fait? Par un code proposé par le Bureau du commissaire à l’éthique? Ce n’est pas fait dans la législation; de quelle façon proposez-vous que ce soit fait?

[English]

Mr. Shapiro: Since it is the Prime Minister's code and not the Ethics Commissioner's code, until now our method has been to interact with the people responsible in the Prime Minister's office to try to get changes to the code made and further detail added, et cetera; in this particular area it has not thus far been a successful venture. If the code goes into legislation, of course, an entirely different method will have to be adopted.

[Translation]

Senator Fox: Have you developed a plan of action for the limits you would like to see imposed on public office holders?

[English]

Mr. Shapiro: We have done that, and I would be glad to provide a copy of the last formulation to you.

Senator Milne: Mr. Shapiro, just to follow through on Senator Fraser's statement about the suggestion for three office-holders, when I was chair of the Rules Committee and we were looking at this issue, some of us on Rules Committee went to the House of Commons committee and very strongly, very strenuously argued for the fact that there should be three commissioners. As you say, in their wisdom they ignored us. However, I still think there should be three commissioners.

Beyond the substantial resources implications, which really have nothing to do with the ethics of the situation, one problem I see with having only one office-holder is the difficulty for that person, who will report to a committee, perhaps of the House of Commons, perhaps of the Senate, to maintain the constitutional barrier, the independence of both Houses of Parliament.

Mr. Shapiro: Depending on how you view this, you could say it is a contradiction in terms, in which case the argument is now over and you get on with some other arrangement. However, I think that if the eventual outcome is that there is one commissioner, it could only work with a great deal of difficulty and care. The situation could be managed, because the codes are similar in many ways although different in others. On the other hand, if separation is a first requirement, then of course there is no point in arguing about anything else.

Senator Milne: It seems to me that the effect of weakening this barrier between the House of Commons and the Senate is actually weakening our tradition of parliamentary privilege, and if we are weakening parliamentary privilege, then we are also weakening

[Traduction]

M. Shapiro : Étant donné qu'il s'agit du code du premier ministre et non de celui du commissaire à l'éthique, notre méthode, jusqu'à maintenant, a consisté à interagir avec les personnes responsables au cabinet du premier ministre dans le but de faire apporter des modifications au code et d'ajouter des détails, etc.; dans ce domaine bien précis, cette démarche n'a pas été couronnée de succès à ce jour. Si le code prend force de loi, bien évidemment, il faudra adopter une méthode tout à fait différente.

[Français]

Le sénateur Fox : Avez-vous développé un plan d'action à propos des limites que vous aimeriez voir imposées à des titulaires de charge?

[Traduction]

M. Shapiro : Nous l'avons fait et je me ferai un plaisir de vous communiquer une copie du dernier libellé.

Le sénateur Milne : Monsieur Shapiro, juste pour poursuivre dans la lignée de la déclaration du sénateur Fraser au sujet de proposition de trois hauts fonctionnaires du Parlement, lorsque je présidais le Comité du Règlement et que nous examinions cette question, certains d'entre nous, du Comité du Règlement, sont allés au comité de la Chambre des communes et nous avons plaidé très vigoureusement, de manière très serrée en faveur de l'existence de trois commissaires. Comme vous dites, dans leur sagesse, ils n'ont pas tenu compte de nous. Toutefois, je persiste à penser qu'il devrait y avoir trois commissaires.

Au-delà d'incidences considérables sur le plan des ressources, lesquelles, en fait, n'ont rien à voir avec la dimension éthique de la situation, un des problèmes que je vois s'il n'existe qu'un poste de haut fonctionnaire tient à la difficulté qu'éprouvera cette personne, qui fera rapport à un comité, peut-être à la Chambre des communes, peut-être au Sénat, pour maintenir la barrière constitutionnelle, l'indépendance des deux Chambres du Parlement.

M. Shapiro : Selon votre façon de voir cette question, vous pourriez dire qu'il s'agit d'une contradiction dans les termes, auquel cas la discussion est maintenant terminée et vous passez à un autre arrangement. Toutefois, je crois que si, au bout du compte, nous aboutissons à un commissaire, cela ne pourra fonctionner qu'avec beaucoup de difficultés et beaucoup d'attention. Il serait possible de gérer la situation, car les codes sont similaires à de nombreux égards, bien que différents à d'autres. D'un autre côté, si la séparation constitue une première exigence, alors, bien sûr, il ne sert à rien de discuter de n'importe quelle question.

Le sénateur Milne : Il me semble qu'en brisant la séparation entre la Chambre des communes et le Sénat, nous minons la tradition du privilège parlementaire et, ce faisant, l'indépendance dont les sénateurs et les députés jouissent lorsqu'ils siègent à des

the independent ability of senators and members of the House of Commons in committees like this to speak their mind, to speak their mind fully and freely without any fear whatsoever of interference.

Mr. Shapiro: I understand.

Senator Milne: Mr. Wilson, same question.

Mr. Wilson: I think that this proposal has crystallized the issue, perhaps ultimately in a very helpful way. You came to an accommodation which you did not think perfect, but since it affected the House of Commons but not this body, then they can live with that consequence. However, there is no question in my mind about the difficulties of trying, in one person, to accommodate all of these differing pressures. The provinces have a much longer experience than the federal government in dealing with parliamentarians, and in their case the tasking has increased. The codes are not identical. The issues before each House are different. The much greater longevity of tenure of senators versus members of the House of Commons creates a political context that has to be relevant.

The insuperable question is that you can have a public office-holder who may not be a person looking after the public office-holder's code and who may not have the confidence of just about everyone. Remember, that individual is responsible for the Prime Minister's appointees; the situation has a different complexion. In both the Senate and the House of Commons — I said this when I appeared before your committee, in fact — if the office-holders do not start with full confidence of the chamber, then their job probably becomes impossible. However, if they are subject to competing requirements, it may be difficult to maintain that. I think that, given the tasking now and the nature of the proposition, there is an overwhelming case to be made for three commissioners.

Senator Milne: Again this raises the question of what happens if the office-holder loses the confidence of one House but not of the other. That person is in an impossible position and so are both Houses.

Does this proposal in any way agree with the findings of the Milliken-Oliver report? How does it jibe?

Mr. Wilson: The Milliken-Oliver report thought of having one commissioner at the beginning. Was it not one parliamentary commissioner? The institution that was then looking after public office-holders would continue unchanged. A person was to be appointed by the Prime Minister and to be responsible ultimately to the Prime Minister, who in turn was accountable to Parliament.

The debate changed, but I had read Milliken-Oliver as talking about the importance of there being codes, and those codes would be separate from the public office-holder's code.

Senator Milne: The codes would not be enshrined in law.

comités comme celui-ci pour faire valoir leur point de vue, librement et complètement, sans crainte d'ingérence.

M. Shapiro : Je comprends.

Le sénateur Milne : Monsieur Wilson, je vous pose la même question.

M. Wilson : Je pense que cette suggestion a cristallisé le problème, sans doute de manière très utile. Vous en êtes venus à un arrangement que vous jugiez imparfait, mais comme il influe sur la Chambre des communes et non sur le Sénat, la première peut bien vivre avec les conséquences. Toutefois, selon moi, il ne fait aucun doute qu'il est difficile, pour une seule personne, de gérer toutes ces pressions divergentes. Les provinces ont une expérience beaucoup plus importante que le gouvernement fédéral pour ce qui est de traiter avec les parlementaires et, dans leur cas, les tâches ont augmenté. Les codes ne sont pas identiques. Les questions dont est saisie chaque Chambre sont différentes. La durée du mandat des sénateurs, beaucoup plus longue que celle du mandat des députés, crée un contexte politique qu'il faut prendre en considération.

La difficulté insurmontable réside dans le fait qu'on peut avoir un titulaire de charge publique qui ne s'occupe pas du code des titulaires de charge publique et qui n'a pas la confiance de tous. On le sait, cette personne est responsable des gens nommés par le premier ministre; la situation a un aspect différent. Au Sénat et à la Chambre des communes — je l'ai dit lorsque j'ai comparu devant votre comité — si les titulaires de charge publique ne bénéficient pas dès le départ de la pleine confiance de l'assemblée, leur tâche devient probablement impossible. Cependant, s'ils doivent faire face à des exigences concurrentes, la situation peut être difficile. Compte tenu des tâches actuelles et de la nature de la proposition, je crois qu'il serait très souhaitable d'avoir trois commissaires.

Le sénateur Milne : Voilà qui nous amène à nous demander de nouveau ce qu'il arriverait si le titulaire de charge publique perdait la confiance d'une Chambre, mais pas de l'autre. Cette personne se retrouverait dans une position impossible, à l'instar des deux Chambres.

Cette proposition cadre-t-elle de quelque façon que ce soit avec les constatations du rapport Milliken-Oliver? En quoi est-ce cela concorde?

M. Wilson : Le rapport Milliken-Oliver préconisait un commissaire au départ. Ne s'agissait-il pas d'un commissaire parlementaire? L'institution qui s'occupait des titulaires de charge publique demeurerait inchangée. Une personne devait être nommée par le premier ministre et relever ultimement de celui-ci, lequel, en retour, devait rendre des comptes au Parlement.

Le débat a changé, mais j'ai remarqué que le rapport Milliken-Oliver parlait de l'importance des codes. Ces codes seraient distincts du code des titulaires de charge publique.

Le sénateur Milne : Les codes ne seraient pas inscrits dans la loi.

Mr. Wilson: No, absolutely not.

Senator Campbell: First, I am impressed by people who work without a net, meaning that since you are first in the role every decision you make is new and groundbreaking. I have the same question as Senator Milne. The House says no, the Senate says yes. What does Bill C-2 say about that?

Mr. Shapiro: I am not sure what you mean by the question. What does it say about what?

Senator Campbell: I will give you an example. The House says, "We do not like you," and the Senate says, "We think you are a great guy." Who gets to make the decision on what happens to you? Or have we in fact reached an impasse?

Mr. Shapiro: I believe you have reached an impasse.

Senator Campbell: The second thing I want to talk about here, although I cannot find it in the bill, is the politicization of an officer of Parliament. I am interested in the fact that these positions are appointed with the full support of the House, and then somewhere along the line the House can decide that you are out of favour. I have never seen anything quite like it. Even in British Columbia, where we are known for our entertaining politics, I have never seen anything like for example the Prime Minister's issuing a release saying he is loath to cooperate with Bernard Shapiro's probe because the Ethics Commissioner is a Liberal appointee. The Prime Minister voted in favour of Shapiro's appointment in the Commons. How does this bill protect you or Mr. Wilson from that, or does it?

Mr. Shapiro: It does not, from what I can tell. There is no protection against some things in the world. I am not suggesting that it is a good thing. It is a bad thing.

Senator Campbell: Mr. Wilson just said that you start with the full confidence of the chamber, correct? Then, through whatever political machinations take place, that confidence wanes. What does the bill do? The bill says you are there for seven years.

Mr. Shapiro: Yes.

Senator Campbell: I find it terribly difficult to understand how we could have one person serving two masters. It does not make any sense in this situation. I really worry about the politicization of these officers.

Mr. Shapiro: I understand why you worry, because I worry of course about the same thing and so I accept the comment. However, while having three commissioners might have many advantages, it would not protect you against that, just as having one commissioner does not.

Senator Campbell: I agree. The Senate could do the same thing to you.

Mr. Shapiro: Any group can do it to anyone if they choose. That is the way of the world. Certainly, having one commissioner complicates the matter; there is no doubt about that.

M. Wilson : Non, absolument pas.

Le sénateur Campbell : Premièrement, les gens qui travaillent sans filet m'impressionnent. Quand vous êtes le premier à occuper une fonction, chaque décision est nouvelle et sans précédent. Ma question est la même que celle de madame le sénateur Milne. La Chambre des communes dit non, le Sénat dit oui. Que prévoit le projet de loi C-2 dans ce cas?

M. Shapiro : Je ne suis pas certain de comprendre la question. Que prévoit le projet de loi à propos de quoi?

Le sénateur Campbell : Je vais vous donner un exemple. Admettons que les députés disent: « Nous ne vous aimons pas » et que les sénateurs disent: « Nous pensons que vous êtes une personne remarquable ». Qui prend la décision vous concernant? Arrivons-nous à une impasse?

M. Shapiro : Je crois que vous arrivez à une impasse.

Le sénateur Campbell : Le deuxième élément que je désire aborder ici, bien que je ne trouve rien à cet égard dans le projet de loi, c'est la politisation d'un mandataire du Parlement. Je trouve intéressant que ces nominations reçoivent le plein soutien de la Chambre et que, soudain, la Chambre puisse décider que vous n'avez plus la cote. Je n'ai jamais rien vu de tel. Même en Colombie-Britannique, reconnue pour ses politiques divertissantes, je n'ai jamais vu quelque chose comme un premier ministre qui publie un communiqué pour indiquer qu'il répugne à collaborer à l'enquête de Bernard Shapiro parce que le commissaire à l'éthique a été nommé par les libéraux. À la Chambre des communes, le premier ministre a voté en faveur de la nomination de M. Shapiro. Comment le projet de loi vous protège-t-il, vous ou M. Wilson, le cas échéant?

M. Shapiro : Il n'offre pas de protection, d'après ce que j'en sais. Contre certains éléments dans la vie, il n'existe aucune protection. Je n'insinue pas que c'est bien. Au contraire.

Le sénateur Campbell : M. Wilson vient de dire que vous bénéficiez au départ du plein soutien de la Chambre, n'est-ce pas? Puis, cette confiance se détériore, résultat de machinations politiques. Que prévoit le projet de loi à cet égard? Le projet de loi stipule que vous êtes en poste sept ans.

M. Shapiro : Oui.

Le sénateur Campbell : J'ai terriblement de mal à comprendre comment une personne peut servir deux maîtres. C'est insensé dans cette situation. Je crains vraiment une politisation des mandataires.

M. Shapiro : Je comprends votre inquiétude. Évidemment, je crains la même chose; c'est pourquoi j'accepte le commentaire. Toutefois, même si le fait d'avoir trois commissaires comporterait de multiples avantages, cela ne protégerait pas contre ce genre de situations, pas plus que le fait d'avoir un seul commissaire.

Le sénateur Campbell : Je suis d'accord. Le Sénat pourrait vous réserver le même sort.

M. Shapiro : N'importe quel groupe peut réserver ce sort à quiconque. C'est la vie. Certes, le fait d'avoir un seul commissaire complique les choses. C'est indéniable.

Mr. Wilson: I have one comment on Senator Campbell's remarks. The problem of controversy arises not within the Senate and its members, nor within the House of Commons and its MPs. Experience has shown that when allegations are made against a public office-holder and there is an investigation or a report, frequently the accusation follows that the report was a whitewash, it was exoneration. If there is a political difficulty it will reside with the person who has responsibility for public office-holders, because that is where the political arguments will arise.

Senator Day: I have a couple of short points. First, Dr. Shapiro, you referred to Part 1 of the bill. We need to clarify for the record that Part 1 of Bill C-2 talks about the Conflict of Interest Act. Then the Conflict of Interest Act has five parts. Someone reading the transcript might ask which part you are talking about. We understand that that kind of confusion arises when a bill is put together in six weeks and there is no opportunity to sort out some of these points. Therefore, perhaps you would like to clarify your comment. Were you talking about Part 1 of Bill C-2 or Part 1 of the other bill that is in this bill, the Conflict of Interest Act?

Mr. Shapiro: I meant the entire conflict of interest portion of the bill.

Senator Day: That is Part 1 of Bill C-2, all five parts of it.

Mr. Shapiro: Right, exactly.

Senator Day: In your comments, Dr. Shapiro, you made reference to the fact that in the budget the government has allocated monies for various implementations of the bill. Can you tell us, first, what is the overall budget for the operation of your group?

Mr. Shapiro: The overall budget comes to something between \$4 million and \$5 million.

Senator Day: Do you know how much was in the budget for implementation of this initiative by the government?

Mr. Shapiro: A very large amount was in the budget, undifferentiated among the various purposes for which it would be allocated, but my understanding is that they have allocated approximately \$3 million for this particular office.

Senator Day: Of course they were looking at the savings coming from the cancellation of the Senate officer as well, I suppose.

Mr. Shapiro: No definite decision has been made, but based on general conversation my understanding is that they would not include that. They put together both budgets and added \$3 million.

Senator Day: I heard your comments in answer to Senator Joyal's question about the separate Senate Ethics Officer. You did not want to get into that debate, but you understood the position of the Senate and the importance of independence. You indicated that you understood that argument, but you did not object to that argument?

M. Wilson : Je veux revenir sur les observations du sénateur Campbell. La controverse ne vient pas du Sénat et de ses membres, ni de la Chambre des communes et de ses députés. L'expérience montre que, lorsque des allégations sont soulevées à l'égard d'un titulaire de charge publique et qu'il y a une enquête ou un rapport, souvent, certains insinuent que le rapport est une disculpation, une exonération. S'il y a une difficulté politique, elle sera l'affaire de la personne responsable des titulaires de charge publique, car c'est à ce niveau que surgissent les arguments politiques.

Le sénateur Day : J'ai quelques points courts à faire valoir. Tout d'abord, monsieur Shapiro, vous avez fait référence à la partie 1 du projet de loi. Il faut préciser que la partie 1 du projet de loi C-2 a trait à la Loi sur les conflits d'intérêts. Cette dernière comporte cinq parties. Quiconque lit la transcription pourrait se demander de quelle partie vous parlez. Nous savons que ce genre de confusion survient lorsqu'on rédige un projet de loi en six semaines et qu'on n'a pas l'occasion de régler certains points. Par conséquent, vous pourriez peut-être préciser votre commentaire. Faisiez-vous référence à la partie 1 du projet de loi C-2 ou à la partie 1 de la loi en question, la Loi sur les conflits d'intérêts?

M. Shapiro : Je faisais référence à toute la partie du projet de loi qui a trait aux conflits d'intérêts.

Le sénateur Day : C'est-à-dire la partie 1 du projet de loi C-2, et les cinq parties dont elle parle.

M. Shapiro : Exactement.

Le sénateur Day : Dans vos observations, monsieur Shapiro, vous avez mentionné que le gouvernement avait prévu, dans le budget, des sommes d'argent pour les diverses mises en œuvre du projet de loi. Pouvez-vous nous indiquer à combien se monte l'enveloppe budgétaire de fonctionnement de votre groupe?

M. Shapiro : Elle se situe entre 4 et 5 millions de dollars.

Le sénateur Day : Savez-vous combien est prévu dans le budget pour la mise en œuvre de cette initiative par le gouvernement?

M. Shapiro : Un montant très important est prévu. Il n'a pas été divisé selon les différents objectifs prévus, mais je crois comprendre qu'on a alloué environ 3 millions de dollars à ce bureau en particulier.

Le sénateur Day : Bien sûr, on a tenu compte des économies découlant de l'annulation du poste de mandataire pour le Sénat, je suppose.

M. Shapiro : On n'a pas pris de décision définitive, mais d'après les conversations générales, je ne pense pas qu'on tiendra compte de cet aspect. On a regroupé les deux budgets et ajouté 3 millions de dollars.

Le sénateur Day : J'ai écouté votre réponse à la question du sénateur Joyal au sujet du conseiller sénatorial en éthique. Vous ne vouliez pas prendre part au débat, mais vous comprenez le point de vue du Sénat et l'importance de l'indépendance. Vous avez indiqué que vous compreniez l'argument, mais vous ne vous y êtes pas opposé?

Mr. Shapiro: Absolutely not.

Senator Day: When Bill C-34 went through Parliament, were you aware of how important that issue was to senators?

Mr. Shapiro: Yes.

Senator Day: Presumably other people were aware of that as well.

Mr. Shapiro: I would think so.

Senator Day: I would think so as well. It certainly had a lot of media attention and public attention. In your experience as the Ethics Commissioner, what were you hearing with respect to the importance of bringing these two offices back together?

Mr. Shapiro: No. I had no experience of that at all.

Senator Day: You were hearing nothing?

Mr. Shapiro: Nothing.

Senator Day: Can you speculate for us as to why this initiative was taken, when it was obvious to virtually everyone how important this was to the Senate?

Mr. Shapiro: No.

Senator Day: Thank you for that. Neither can we.

I have one other question, which relates to the obvious amendments that will be necessary with respect to the points raised by Senator Fraser. I know you have three colleagues here with you and you will be contemplating the points raised by Senator Fraser when you have a chance to chat with them. If, in the future, you have some answers that can help us with some of these points and apparent contradictions, we would be pleased to hear from you, even after you leave us this evening. You can correspond with the clerk.

Mr. Shapiro: If I do, I will.

Senator Cools: Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank the two witnesses for their testimony.

I have a question for you, and I have been trying to wrap my mind around how to express it. There is a word I have not heard anyone use for a long time. It is malversation. I am sure you know the word.

Mr. Shapiro: I do not.

Senator Cools: It has to do with the misconduct of persons in high office, such as judges, and it involves money. There is another word which has disappeared. It is tergiversation, which means turning your back and becoming a renegade.

This bill is pressuring senators to become renegades. In other words, it is pressuring senators to reverse a position that they took barely two years ago. I was always led to understand that it is a very serious matter to ask a House of Parliament to change its mind, to reverse a position.

M. Shapiro : Pas du tout.

Le sénateur Day : Lorsque le Parlement était saisi du projet de loi C-34, étiez-vous conscient de l'importance de cette question pour les sénateurs?

M. Shapiro : Oui.

Le sénateur Day : D'autres en étaient probablement conscients aussi.

M. Shapiro : Je le pense.

Le sénateur Day : Je le pense aussi. Le projet de loi a suscité beaucoup d'attention dans les médias et le grand public. En tant que commissaire à l'éthique, qu'entendiez-vous par rapport à l'importance de réunir de nouveau ces deux bureaux?

M. Shapiro : Rien du tout.

Le sénateur Day : Vous n'entendiez rien?

M. Shapiro : Rien.

Le sénateur Day : Pouvez-vous émettre une hypothèse quant à la raison d'être de cette initiative, compte tenu que l'importance de la question pour le Sénat n'était un secret pour presque personne?

M. Shapiro : Non.

Le sénateur Day : Merci. Nous ne le pouvons pas non plus.

J'ai une autre question à propos des amendements évidents qui s'imposeront relativement aux points soulevés par le sénateur Fraser. Je sais que trois collègues vous accompagnent ici et que vous examinerez ces points lorsque vous aurez l'occasion de parler à vos collègues. Si vous avez des réponses à nous fournir qui pourraient nous aider avec ces éléments et ces apparentes contradictions, nous serons heureux de les entendre, même après votre départ ce soir. Vous pouvez communiquer avec le greffier.

M. Shapiro : Je le ferai, si j'ai des réponses.

Le sénateur Cools : Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais remercier les deux témoins.

J'ai une question à vous poser et je cherche une façon de l'exprimer. Il y a un mot que je n'ai pas entendu depuis longtemps. C'est « malversation ». Je suis certaine que vous le connaissez.

M. Shapiro : Je ne le connais pas.

Le sénateur Cools : Ce mot se rapporte à la mauvaise conduite de titulaires de hautes fonctions, comme les juges, et il implique de l'argent. Il existe un autre mot qui a disparu. C'est le mot « apostasier », qui signifie renoncer à une opinion, une cause et devenir un renégat.

Le présent projet de loi exige des sénateurs qu'ils deviennent des renégats. En clair, il exerce des pressions sur les sénateurs pour qu'ils abandonnent la position qu'ils ont adoptée il y a tout juste deux ans. J'ai toujours cru qu'il était très grave de demander à une Chambre du Parlement de changer d'idée, de renverser une décision.

I assume that both of you followed the situation in the Senate. The Senate spoke twice quite strenuously on this issue, once under Mr. Chrétien and once under Mr. Martin. Now the Senate is being asked to reverse itself. Considerable pressure is being applied to change its position with no explanation and no reasons given.

Do either of you have any thoughts on that? Is this an ethical problem, a political problem or a parliamentary problem?

It is a serious matter to ask individuals to change their minds and to vote a different way. Some can change their minds easily, but I am not that mercurial.

Mr. Shapiro: Of course it is a serious matter.

Senator Cools: Is it an ethical matter?

Mr. Shapiro: I would not think of it as an ethical matter because one does not have to change one's mind. You have been asked to do so but you do not have to. Defining this as an ethical matter presents it as a moralization of politics, in which political issues, which ought to be decided by people such as senators, members of the House and other elected people, are suddenly dumped into the lap of someone like me, unelected and inappropriate to deal with those issues. As Ethics Commissioner, I worry about that danger from time to time.

I would define it rather as a political matter that you need to consider carefully. Make whatever judgment you come to as a result of that consideration.

Senator Cools: Mr. Wilson, do you have anything to say?

Mr. Wilson: I do not know why the drafters have come back to a model of one commissioner. There has not been that much public argument about it. I am familiar with statements made in the House of Commons committee and also in your earlier hearings before the summer break.

Quite frankly, this is a particularly important issue for what I understand to be the government's objectives for this accountability measure, which I fully support. The bill brings together a lot of good material, and it has a certain political force. It makes dealing with legislation more complicated.

Should there be one commissioner or three? How will this affect the goals the government has set out? I think there will be no effect at all, except that by complicating the responsibilities of one they make it more difficult to achieve the purposes they so clearly hope to achieve for public office-holders.

Senator Cools: I understand the position that you gentlemen are in. However, I was raised to believe that once a Parliament has spoken, it does not change its mind. It is an unwise person who asks it to change its mind too quickly. That is how I was raised, but we are dinosaurs now.

Je présume que vous avez tous les deux suivi la situation au Sénat. Le Sénat s'est prononcé vigoureusement deux fois à ce sujet, une fois sous le gouvernement de M. Chrétien et l'autre sous celui de M. Martin. On demande maintenant au Sénat de changer son fusil d'épaule. On exerce de fortes pressions sur le Sénat pour qu'il modifie son point de vue, sans explication et sans raison.

L'un d'entre vous a-t-il une opinion à ce sujet? S'agit-il d'un problème d'ordre éthique, politique ou parlementaire?

Demander à des gens de changer d'avis et de voter différemment est un acte grave. Certains peuvent changer d'idée facilement, mais je ne suis pas si versatile.

M. Shapiro : Bien sûr que c'est grave.

Le sénateur Cools : Est-une question d'éthique?

M. Shapiro : Je ne considérerais pas qu'il s'agit d'une question d'éthique, car personne n'est tenu de changer d'idée. On vous a demandé de le faire, mais vous n'êtes pas obligés. Définir la situation comme une question d'éthique revient à parler d'une moralisation de la politique; ainsi, les décisions politiques, qui relèvent des sénateurs, des députés et des autres personnes élues, seraient soudainement mises entre les mains de quelqu'un comme moi, non élu et inadéquat pour gérer ces questions. Comme commissaire à l'éthique, je m'inquiète de ce danger de temps en temps.

Je dirais qu'il s'agit plutôt d'une question d'ordre politique que vous devez examiner attentivement. Vous porterez le jugement que vous voulez après cet examen.

Le sénateur Cools : Monsieur Wilson, avez-vous quelque chose à dire?

M. Wilson : Je ne sais pas pourquoi les rédacteurs sont revenus à un modèle reposant sur un commissaire. Il n'y a pas eu de grand débat public à ce sujet. Je suis au courant des déclarations faites au comité de la Chambre des communes ainsi que lors des audiences que vous avez tenues avant la pause estivale.

Honnêtement, il s'agit d'un aspect particulièrement important des objectifs du gouvernement relativement à cette mesure en matière de responsabilité, que j'appuie totalement. Le projet de loi contient beaucoup de bons éléments et il a une certaine force politique. Il complique le travail législatif.

Devrait-il y avoir un commissaire ou trois? Comment cet élément influera-t-il sur les objectifs du gouvernement? Je pense qu'il n'y aura aucun effet, sauf que, en compliquant les responsabilités d'une personne, le gouvernement rend plus difficile l'atteinte des objectifs qu'il souhaite manifestement réaliser en ce qui a trait aux titulaires de charge publique.

Le sénateur Cools : Je comprends dans quelle position vous vous trouvez, messieurs. Toutefois, on m'a inculqué que, une fois qu'un Parlement se prononce, il ne change pas d'idée. Dérisonnable est celui qui veut le faire changer d'avis trop vite. Voilà comment j'ai été élevée, mais nous sommes des dinosaures maintenant.

You said Bill C-2 will apply to 300 members of Parliament, about 105 senators and 1,500 office-holders. By my reckoning that is about 1,900 people.

Mr. Shapiro: There are part-time people to be considered as well.

Senator Cools: The number is increasing. We are up to nearly 4,000 individuals. Based on your experience in the business, how much time in a year will the commissioner be able to give to these individuals?

Mr. Shapiro: In the model proposed, with a single commissioner over all those people, the amount of time the commissioner will be able to give to any individual will be extremely limited.

Senator Cools: Give me a number. Will it be an hour a year? Will it be two hours a year?

Mr. Shapiro: I think it will depend on the person involved. I do not mean the commissioner involved. There would tend to be, perhaps, more focus on full-time people as opposed to part-time people. There would probably be more focus on ministers. There are many issues.

Senator Cools: We are talking about 1,900 full-time people.

Mr. Shapiro: I understand. Other than the ministers themselves, I doubt if any of those people would see the commissioner on an annual basis or during a given year.

Senator Cools: Should I be concerned, then, that the commissioner position will be bureaucratized by virtue of the number of people with whom he will have to deal? Commissioner staff rather than the commissioner himself will end up dealing with members. I would find that anathema.

Mr. Shapiro: Right, but that is the current state of affairs in my office. It is not possible for me to see everyone every year. It just does not work out. I understand the value of doing it; I do not have to be convinced that it would be a good thing to do, but it is not possible.

Senator Cools: You are currently having difficulty seeing 300 people.

Mr. Shapiro: I do not even make the attempt. It usually takes about six to seven months to get an appointment with each minister.

Senator Cools: If you are having difficulty with 300 members only, this new person will be in terrible straits with 1,900 people to see.

Mr. Shapiro: It will be terrible straits if the standard is to see each of those people each year for a significant amount of time. At the moment, I do have staff dealing constantly with all of those people and their offices. I am not the only point of contact; with that many people it simply has not been feasible.

Senator Cools: We are dealing with extremely personal matters of deep personal interest to members and, therefore, we are immediately dealing with questions of confidentiality.

Vous avez dit que le projet de loi C-2 toucherait 300 députés, environ 105 sénateurs et 1 500 titulaires de charge publique. D'après mes calculs, cela fait environ 1 900 personnes.

M. Shapiro : Il faut aussi compter les personnes travaillant à temps partiel.

Le sénateur Cools : Le nombre augmente. Nous approchons les 4 000 personnes. Suivant votre expérience, combien de temps dans une année le commissaire pourra-t-il accorder à ces personnes?

M. Shapiro : Selon le modèle proposé, qui suppose qu'un seul commissaire s'occupe de tout le monde, le temps que le commissaire pourra consacrer à une personne sera extrêmement limité.

Le sénateur Cools : Donnez-moi un chiffre. Serait-ce une heure? Deux heures par année?

M. Shapiro : Je pense que cela dépendra de la personne en question. Je ne veux pas dire le commissaire en question. Les travailleurs à temps plein recevront peut-être plus d'attention que ceux qui sont à temps partiel. On se concentrerait probablement plus sur les ministres. Il y a beaucoup d'enjeux.

Le sénateur Cools : Nous parlons d'environ 1 900 personnes à temps plein.

M. Shapiro : Je sais. À l'exception des ministres, je doute qu'une seule de ces personnes réussisse à voir le commissaire annuellement ou une fois durant une année donnée.

Le sénateur Cools : Devrais-je m'inquiéter de la bureaucratisation du poste de commissaire en raison du nombre de personnes dont il s'occupera? C'est le personnel du commissaire qui finira par traiter avec les gens. Ce serait abominable.

M. Shapiro : Vous avez raison, mais c'est déjà le cas à mon bureau. Je ne suis pas en mesure de voir tout le monde tous les ans. C'est impossible. Je sais que ce serait important; on n'a pas besoin de m'en convaincre. Toutefois, c'est impossible.

Le sénateur Cools : Vous avez de la difficulté, à l'heure actuelle, à voir 300 personnes.

M. Shapiro : Je n'essaie même pas. Il faut habituellement de six à sept mois pour avoir un rendez-vous avec chaque ministre.

Le sénateur Cools : Si vous avez du mal à voir 300 députés seulement, le nouveau commissaire se retrouvera dans une position terrible avec 1 900 personnes.

M. Shapiro : Ce sera le cas si la norme est de voir chaque personne chaque année pour un long moment. À l'heure actuelle, j'ai des employés qui traitent avec ces gens et leurs bureaux. Je ne suis pas le seul point de contact; il n'est tout simplement pas faisable de s'occuper d'autant de gens.

Le sénateur Cools : Vous vous penchez sur des sujets extrêmement personnels pour les députés; il y a donc une notion de confidentialité.

I would like to ask you a question. Have you communicated to anyone your difficulties in dealing with 300 members? Is that widely known or understood?

Mr. Shapiro: I have certainly spoken to the House committees that deal with me on this issue. Since I know in advance that it is not possible, I have not made it a priority to deal personally with each person. Rather, we have had to adopt a different method.

In fairness to my staff, I have to say that we have not had a single leak of confidential information, not one.

Senator Cools: That is a very worthy and commendable thing to say.

Mr. Wilson, do you have any comments to make about the member to office-holder ratio?

Mr. Wilson: I think the task of the commissioner insofar as senators and members of Parliament are concerned is advisory. Individuals will look for advice on dealing with issues that come about as a result of their personal interests. I imagine that most senators would expect to be able to deal directly with the commissioner.

This committee will meet this week with Mr. Osborne, the Ontario Integrity Commissioner, and Mr. Oliver, who deals with conflict of interest in British Columbia. It will be interesting for the committee to hear their perspectives on how important the personal contact that they have with members of their respective legislatures has been and how they see their responsibilities.

Senator Cools: Certainly. Thank you very much, gentlemen.

Mr. Shapiro: I would like to add one thing on this issue. The Ontario legislature and the B.C. legislature have much smaller numbers than the Senate or the House of Commons. B.C. has about 70 members and Ontario about 100 members. Those numbers are easily manageable, but when the number of members increases, whether you have one commissioner or three or seven other commissioners involved, the contact with members will not be as personal as we would like, especially given the other responsibilities.

Senator Cools: Given the number of people this proposed ethics commissioner will have to be dealt with and respond to, how many staff members do you think he will need to begin with?

Mr. Shapiro: I am not sure. I currently have 35 staff in my office.

Senator Cools: You have 35 staff members?

Mr. Shapiro: That is correct. The Senate has about four or five ethics staff. I do not know for sure.

Senator Cools: We like it small.

Mr. Shapiro: You are small in that sense.

Senator Cools: We like to talk to our Ethics Officer face to face.

Je voudrais vous poser une question. Avez-vous fait part à quelqu'un de vos difficultés à gérer 300 députés? Est-ce bien connu?

M. Shapiro : J'en ai parlé aux comités de la Chambre qui œuvrent avec moi dans ce domaine. Comme je sais déjà qu'il est impossible de voir tout le monde individuellement, je n'en ai pas fait une priorité. Nous avons plutôt dû adopter une méthode différente.

À la décharge de mon personnel, je dois préciser qu'il n'y a eu aucune fuite de renseignements personnels, pas une seule.

Le sénateur Cools : C'est une chose très louable à dire.

Monsieur Wilson, avez-vous des observations à formuler au sujet du ratio député-titulaire de charge publique?

M. Wilson : Je pense que la tâche du commissaire en ce qui concerne les sénateurs et les députés consiste à fournir des conseils. Les gens qui le consultent veulent obtenir des conseils à propos de questions d'intérêt personnel. J'imagine que la plupart des sénateurs s'attendraient à parler directement au commissaire.

Cette semaine, le comité rencontrera M. Osborne, le commissaire à l'intégrité de l'Ontario, et M. Oliver, qui s'occupe de conflits d'intérêts en Colombie-Britannique. Il sera intéressant de savoir ce qu'ils pensent de l'importance du contact personnel avec les députés de leur assemblée législative respective et comment ils perçoivent leurs responsabilités.

Le sénateur Cools : Certainement. Je vous remercie beaucoup, messieurs.

M. Shapiro : J'aimerais ajouter quelque chose. L'assemblée législative de l'Ontario et celle de la Colombie-Britannique comptent beaucoup moins de membres que le Sénat ou la Chambre des communes. La Colombie-Britannique compte environ 70 députés et l'Ontario, environ 100. Ces nombres se gèrent bien, mais lorsque le nombre augmente, qu'il y ait un commissaire ou trois ou sept autres, le contact avec les gens n'est pas aussi personnel qu'on le voudrait, surtout compte tenu des autres responsabilités.

Le sénateur Cools : Vu le nombre de personnes dont s'occupera le commissaire à l'éthique proposé, combien d'employés seront nécessaires au début, à votre avis?

M. Shapiro : Je ne sais trop. Actuellement, mon bureau emploie 35 personnes.

Le sénateur Cools : Vous avez 35 employés?

M. Shapiro : C'est exact. Le Sénat dispose de quatre ou cinq agents d'éthique. Je ne suis pas certain.

Le sénateur Cools : Nous aimons les petits nombres.

M. Shapiro : Vous êtes choyés à cet égard.

Le sénateur Cools : Nous aimons parler directement à notre conseiller en éthique.

Mr. Shapiro: There are several important points. One is the increased reporting requirements. There are vastly increased reporting and data requirements, as well as a greatly increased public registry. As a result of the bill, there will be considerably more inquiries taking place simply because it will be easier to start inquiries in a variety of ways. Five years down the road, we would be talking about 50 or 60 ethics staff.

Senator Cools: You are saying you have 35 staff now for 300 members.

Mr. Shapiro: For 300 members plus the public office-holders.

Senator Cools: Right. Then we are dealing with a position and a number of staff that are expanding exponentially. In five years the ethics office will be a huge bureaucracy.

Mr. Shapiro: I would not call it huge. That is a drop in the bucket.

Senator Cools: By nature, bureaucracies grow like Topsy.

Senator Hays: I have a question regarding the public perception of the commissioner, which you mentioned earlier. I am particularly interested in how those members of the public who are politicians perceive the commissioner, given that politicians have a tendency to politicize things.

There are very different cultures for the executive branch of government and the appointees, and you have to take into account the sheer numbers, the 1500 public office-holders, the 2000 part-time people and the parliamentary secretaries and ministers.

If there were a separate commissioner to deal specifically with parliamentarians and their code of conduct, whether legislative or non-legislative — and I understand your preference for a non-legislative code of conduct — is there any likelihood that three commissioners would be superior to one in terms of the different cultures and in terms of the tendency to politicize, to in some way compartmentalized the problems that are encountered in breaches of the code, whether legislative or non-legislative, in each of these three elements? Is there an argument to be made that having three commissioners might reduce the likelihood of politicizing a decision to carry out an investigation or a report? We have heard about the ability to relate to and service the people in each of these three cultures; the cultures are different and call for different approaches. We have experienced different elements in the short time we have had a commissioner at the parliamentary level. We are aware of the tendency for a report to be seen to be taking a political position. Is there less likelihood of that happening with three commissioners rather than one?

Mr. Shapiro: I think the political controversy has to do with whose ox is being gored at any particular time. Not to use the Senate as an example, one could imagine that if there were a separate arrangement for members of the House of Commons,

M. Shapiro : Il existe plusieurs éléments importants. Il y a les exigences accrues en matière de reddition de comptes. Les exigences liées à la reddition de comptes et aux données se sont intensifiées sensiblement, et le registre public a beaucoup grossi. En application du projet de loi, on mènera beaucoup plus d'enquêtes, simplement parce qu'il sera plus facile d'en amorcer de diverses façons. Dans cinq ans, il y aura probablement 50 ou 60 agents d'éthique.

Le sénateur Cools : Vous dites que vous disposez actuellement de 35 employés pour 300 députés.

M. Shapiro : Pour 300 députés ainsi que les titulaires de charge publique.

Le sénateur Cools : D'accord. Il s'agit d'un poste et d'un nombre d'employés qui s'intensifient de manière exponentielle. Dans cinq ans, le bureau du commissaire à l'éthique entretiendra une lourde bureaucratie.

M. Shapiro : Je ne la qualifierais pas de lourde. Ce n'est qu'une goutte dans l'océan.

Le sénateur Cools : D'ordinaire, les bureaucraties grossissent tellement qu'on en perd le contrôle.

Le sénateur Hays : Je voudrais poser une question au sujet de la perception du commissaire par le public, dont vous avez parlé tout à l'heure. Je suis particulièrement curieux de savoir comment les politiciens perçoivent le commissaire, étant donné qu'ils ont tendance à politiser les choses.

La culture de l'organe exécutif du gouvernement et celle des personnes nommées diffèrent énormément, et il faut tenir compte des chiffres mêmes, les 1 500 titulaires de charge publique, les 2 000 personnes à temps partiel ainsi que les secrétaires parlementaires et les ministres.

S'il y avait un commissaire distinct qui s'occupait spécialement des parlementaires et de leur code de conduite, qu'il soit législatif ou non — je comprends votre préférence envers un code non législatif — est-ce que le fait d'avoir trois commissaires serait mieux qu'un seul, compte tenu des différentes cultures et de la tendance à la politisation? Est-ce que ce serait mieux pour compartimenter les problèmes découlant de violations du code — législatif ou non — dans chacun de ces trois éléments? Y a-t-il lieu de penser qu'avoir trois commissaires réduirait la probabilité de politiser la décision de mener une enquête ou de rédiger un rapport? Nous avons entendu parler de la capacité de comprendre les gens des trois cultures et de répondre à leurs besoins. Toutefois, les cultures sont différentes et exigent des approches différentes. Nous avons fait l'expérience de certaines choses durant le court laps de temps où nous avons eu un commissaire au niveau parlementaire. Nous connaissons la tendance voulant qu'on considère un rapport comme une prise de position politique. Ce genre de choses se produiraient-elles moins si nous avions trois commissaires au lieu d'un?

M. Shapiro : Je pense que la controverse politique dépend de la victime. Sans utiliser le Sénat comme exemple, on pourrait imaginer que, s'il y avait un arrangement distinct pour les députés, ces derniers auraient un plus grand sentiment

the members of the House might feel a greater sense of ownership and therefore feel obliged to respect what is supposed to be the independence of the ethics commissioner or commissioners. It is possible to imagine that as one of the outcomes.

However, the advantage of having three commissioners would not lie in that area. The advantage of three lies in vastly reducing the complexities of both dealing with different cultures and dealing with impasses between the various groups.

Mr. Wilson: I agree with that. At the end of the day, that is the fundamental question. They are three different cultures. The role for public office-holders is by far the most complex because they are the decision makers. The possibility of a conflict with private interests can arise very rapidly. There is less likelihood of that with this institution or with of the House of Commons. It would be difficult for one individual to get their mind successfully around all three situations. This actually simplifies matters.

If you look at other jurisdictions, the House of Lords does not have a commissioner, it has a committee. The House of Commons has an official and a committee. I do not think there would have been any debate whatsoever that this was a matter on which they might want to exchange experiences and share an individual. Such a suggestion would have been thrown out.

Finally, the Prime Minister issued his own ministerial guidance for ministers. He now has an official who will take responsibility for investigating allegations that may be made against ministers. Again, there are three separate institutions. The person chosen is their equivalent of an auditor general, but their position is not in that capacity. The individual is available to the Prime Minister when allegations are made that his code is not being respected.

The three institutions — the executive branch and the two legislative branches — have their own control.

Senator Austin: I very much appreciate the evidence both of you have given with respect to the conflict of interest code and its various issues. For one who believes that the values regime works best, this is a difficult statute. I had quite a bit to do with Mr. Martin's values regime, although I did not think it was perfect either. All committees sometimes come to different conclusions than I want.

I have a specific question. I was fascinated when I read clause 43 on page 24 of Bill C-2:

...the Commissioner shall

(a) provide confidential advice to the Prime Minister, including on the request of the Prime Minister, with respect to the application of this Act to individual public office holders...

What is the public policy that requires that information to be given to the Prime Minister, given that the Prime Minister is the ultimate political person in our parliamentary system and may learn things about an investigation — not necessarily a conclusion or even the results of a process, but simply the reporting of an accusation — that are otherwise confidential? You have already referred to clause 44(5) and the restraint imposed on a member

d'appartenance et se sentiraient donc obligés de respecter l'indépendance présumée du commissaire ou des commissaires à l'éthique. C'est un résultat possible.

Toutefois, l'avantage d'avoir trois commissaires ne résiderait pas là. L'avantage consisterait en une simplification appréciable de la gestion des différentes cultures et des impasses entre les divers groupes.

M. Wilson : Je suis d'accord. En bout de ligne, c'est la question fondamentale. Il y a trois cultures différentes. Le rôle des titulaires de charge publique est de loin le plus complexe, car ce sont des décideurs. Le risque de conflit avec des intérêts privés est très grand. C'est moins le cas pour le Sénat et la Chambre des communes. Une seule personne aurait de la difficulté à s'y retrouver avec les trois situations. Avoir trois commissaires simplifierait les choses.

À l'étranger, la Chambre des lords n'a pas de commissaire, mais bien un comité. La Chambre des communes a un conseiller et un comité. Je ne pense pas qu'il ait jamais été question que les deux Chambres mêlent leurs expériences et se partagent un seul commissaire. Une telle suggestion aurait été rejetée du revers de la main.

Enfin, le premier ministre a publié ses propres directives à l'intention des ministres. Il a maintenant une personne qui est chargée d'enquêter sur les allégations visant des ministres. Encore une fois, il y a trois institutions distinctes. La personne choisie est l'équivalent d'un vérificateur général, mais ses fonctions ne sont pas les mêmes. Le premier ministre fait appel à cette personne lorsque des allégations veulent que son code n'ait pas été respecté.

Les trois institutions — l'organe exécutif et les deux organes législatifs — sont leurs propres maîtres.

Le sénateur Austin : Je vous suis très reconnaissant à tous les deux de nous avoir fourni des renseignements sur le code régissant les conflits d'intérêts et ses divers éléments. Pour quelqu'un qui préconise un régime fondé sur les valeurs, c'est une mesure législative difficile. J'ai grandement contribué au régime de M. Martin axé sur les valeurs, bien que je ne croie pas que ce régime était parfait. Les comités arrivent parfois à des conclusions différentes de ce que je souhaiterais.

J'ai une question précise à poser. L'article 43, à la page 24 du projet de loi C-2, m'a fasciné :

[...] le commissaire donne, à titre confidentiel :

a) des avis au premier ministre, notamment à sa demande, sur l'application de la présente loi à un titulaire de charge publique [...]

Quelle politique publique exige que ces renseignements, confidentiels par ailleurs, soient transmis au premier ministre, étant donné qu'il s'agit de la personne politique ultime de notre système parlementaire et qu'il peut apprendre des choses sur une enquête — pas nécessairement la conclusion ou les résultats d'un processus, mais simplement le signalement d'une accusation? Vous avez fait référence au paragraphe 44(5) et à la restriction

providing disclosure. The words are clear: “shall not disclose that information to anyone.” That is repeated twice. However, I can find no legal constraint on the Prime Minister against using any information given. Has that point been drawn to your attention?

Mr. Shapiro: It has not. As I am looking at it now I am trying to imagine what the Prime Minister would ask. Until now, in my experience, interactions with the Prime Minister’s Office have always been on general issues, never on personal issues, never about any particular public office-holder or anything like that. I understand your point, but that has been my experience until now. I will take your point under advisement.

Senator Austin: Thank you.

I should like to return to a point that Senator Joyal made clearly, a point that is perhaps of some concern to those of us who have legal and constitutional backgrounds. It is the right of the courts to intervene in the processes and procedures of Parliament. In my opinion, the phrase “reasonable grounds” sets up the right of the court to examine, on the application of any individual, whether in fact the grounds were reasonable. Therefore, your office now becomes subject to procedure, but you are not compellable. How do you square that?

Mr. Shapiro: That has been brought to my attention.

Senator Austin: I am referring to clause 50.

Mr. Shapiro: I cannot square that. That is one of the great difficulties in trying to figure out how to get ready to implement this proposed federal accountability act. We are in the difficult position of trying to get ready to implement a proposed act that may or may not pass in one form or another. One hopes that if the bill passes, in whatever form, care will be taken to stage the implementation of the act in such a way as to make it doable. I understand the point.

Senator Austin: There are these imperfections and many others in the bill, in my view. I wonder that the House of Commons did not have addressed some of these issues. It is our classic role to make legislation work better.

Mr. Wilson: I thought clause 43 regarding confidential advice to the Prime Minister was nothing other than the situation that has been in existence for quite a number of years — namely, it is the Prime Minister’s code that public office-holders have to abide by. In my experience, there were two kinds of questions, one dealing with allegations made that the Prime Minister wanted examined, and the other determining whether a particular public office-holder was in compliance with the obligations under the code. In the latter case it was not the details that were of interest but rather the mere fact of whether the individual was now in compliance with the code. The Prime Minister was always advised of that.

visant un député qui divulgue des renseignements. Le libellé est clair : « ne peut les communiquer à quiconque ». On le répète deux fois. Toutefois, je ne trouve aucune contrainte légale concernant l’utilisation des renseignements par le premier ministre. Vous a-t-on fait remarquer ce point?

M. Shapiro : Non. J’essaie d’imaginer ce que le premier ministre demanderait. Jusqu’à présent, selon mon expérience, les interactions avec le cabinet du premier ministre ont toujours été liées à des questions générales, jamais à des questions personnelles. Elles n’ont jamais eu trait à un titulaire de charge publique en particulier ou quoi que ce soit du genre. Je saisis ce que vous voulez dire, mais rien de tel ne m’est arrivé jusqu’à maintenant. Je vais étudier la question.

Le sénateur Austin : Je vous remercie.

J’aimerais revenir sur un point qu’a énoncé clairement le sénateur Joyal, un point qui inquiète peut-être ceux d’entre nous qui ont de l’expérience dans les domaines juridique et constitutionnel. Il s’agit du droit des tribunaux d’intervenir dans les processus et les procédures du Parlement. À mon avis, l’expression « motifs raisonnables » établit le droit du tribunal d’examiner, à la demande de quiconque, si, de fait, les motifs étaient raisonnables. Par conséquent, votre bureau devient passible de poursuites, mais vous ne pouvez être contraint à témoigner. Comment expliquez-vous ce paradoxe?

M. Shapiro : On a porté ce problème à mon attention.

Le sénateur Austin : Je fais référence à l’article 50.

M. Shapiro : Je ne peux pas l’expliquer. C’est l’une des grandes difficultés associées aux efforts pour se préparer à mettre en œuvre le projet de loi du gouvernement fédéral en matière de responsabilité. Nous nous trouvons dans une position délicate : nous essayons de nous préparer à appliquer un projet de loi qui peut être adopté ou rejeté sous une forme ou une autre. Espérons que, si le projet de loi est adopté, peu importe la forme, on prendra soin de le mettre en œuvre par étapes, afin que ce soit faisable. Je comprends votre argument.

Le sénateur Austin : Il y a ces imperfections et bien d’autres dans le projet de loi. Je suis étonné que la Chambre des communes n’ait pas réglé certaines de ces questions. Notre rôle classique est d’améliorer les lois.

M. Wilson : Je pensais que l’article 43, qui se rapporte aux avis confidentiels fournis au premier ministre, ne reflétait rien de plus que la situation en cours depuis des années — c’est-à-dire que c’est au code du premier ministre que les titulaires de charge publique doivent obéir. D’après mon expérience, il y avait deux genres de questions : celles qui avaient trait à des allégations que le premier ministre voulait voir examinées et celles déterminant si un titulaire de charge publique en particulier se comportait conformément aux obligations du code. Dans le dernier cas, ce n’était pas aux détails qu’on s’intéressait, mais plutôt au simple fait que la personne respectait ou non le code. Le premier ministre a toujours été informé de cela.

Mr. Shapiro: I have been trying to imagine other possibilities as I think about this. One occurs to me: When the Prime Minister's Office or the Prime Minister himself is considering an appointment and has a candidate who might be appropriate, the candidate may want to know what he would have to do to come into compliance with the code, which is helpful information to have. The candidate decides after receiving that information whether he wishes to be appointed. That situation arises from time to time.

Senator Austin: The language is very general but we also have subclause 7, which is not hypothetical.

We frequently look to the U.S. practice, where they have disclosure by a member of the administration contrary to a code to protect agents of the CIA from public disclosure. The law is clear as to the sanction and the argument is that the President could make the announcement citing reasons of national security. There is a lacuna that should be looked at in this respect.

Senator Hays: Senator Austin's question also relates to disclosure of the results of the investigation carried out. In the case of its being at the Prime Minister's request, an exemption that the commissioner finds, if it falls under clause 43, is not subject to the disclosure requirements of clause 48 by virtue of subclause (5). Your comment explains why this is so: it may well be that the Prime Minister has requested an investigation for a prospective public office-holder, but it might not be. In your view, should that not be clarified to ensure that it covers the point that they likely wanted to cover rather than a potentially broader situation?

Mr. Shapiro: I do not want to impute their motives. I do not know what they wanted to cover, but it would be a good idea to clarify the bill to ensure that this is what they wish to propose.

Senator Austin: Could I add one point? The language in clause 43 is so wide it applies to members of Parliament and to senators. It does not apply to public office-holders only. We are asking questions about whether we should appoint officers but it applies to parliamentarians and that is a matter of serious concern to me.

Senator Stratton: I have a point of clarification. Clause 43 states:

In addition to carrying out his or her other duties and functions under this Act, the Commissioner shall

(a) provide confidential advice to the Prime Minister, including on the request of the Prime Minister, with respect to the application of this Act to individual public office holders; and

(b) provide confidential advice to individual public office holders with respect to their obligations under this Act.

M. Shapiro : J'ai essayé d'imaginer d'autres possibilités. Par exemple, lorsque le cabinet du premier ministre ou le premier ministre lui-même envisage une nomination et a en tête un candidat pouvant être approprié, ce dernier peut vouloir savoir ce qu'il devra faire pour être conforme au code. Ce sont des renseignements utiles à avoir. Le candidat décide après avoir eu l'information s'il souhaite être nommé. Cette situation se produit de temps à autre.

Le sénateur Austin : La formulation est très générale, mais nous avons aussi le paragraphe (7), qui n'est pas hypothétique.

Nous étudions souvent la pratique aux États-Unis. Là-bas, on considère la divulgation de renseignements par les membres de l'administration comme contraire à un code visant à protéger les agents de la CIA. La loi énonce clairement les sanctions et le président peut invoquer des raisons de sécurité nationale. Il y a une lacune sur laquelle il faut se pencher.

Le sénateur Hays : La question du sénateur Austin se rapporte aussi à la divulgation des résultats d'une enquête. Lorsque c'est à la demande du premier ministre, exceptionnellement, si les renseignements sont assujettis à l'article 43, ils ne sont pas visés par les exigences de l'article 48 en matière de divulgation, en vertu du paragraphe (5). Votre commentaire en donnait la raison : il se pourrait que le premier ministre ait demandé une enquête pour un possible titulaire de charge publique, mais il se pourrait que non. À votre avis, ne faudrait-il pas apporter des précisions pour avoir la certitude que l'on couvre le point que l'on voulait couvrir au lieu d'une situation éventuellement plus vaste?

M. Shapiro : Je ne veux pas prêter d'intention à quiconque. Je ne sais pas ce que l'on veut couvrir, mais ce serait une bonne idée de clarifier le projet de loi pour s'assurer qu'il reflète ce qu'on veut proposer.

Le sénateur Austin : Pourrais-je ajouter quelque chose? Le libellé de l'article 43 est si général qu'il s'applique aux députés et aux sénateurs. Il n'inclut pas seulement les titulaires de charge publique. Nous sommes en train de nous demander si nous devons nommer des mandataires, mais l'article s'applique aux parlementaires et cela me préoccupe énormément.

Le sénateur Stratton : Je voudrais apporter une précision. L'article 43 se lit comme suit :

En plus d'appliquer la présente loi relativement à ses fonctions, le commissaire donne, à titre confidentiel :

a) des avis au premier ministre, notamment, à sa demande, sur l'application de la présente loi à un titulaire de charge publique;

b) des avis au titulaire de charge publique sur les obligations de la présente loi qui lui incombent.

This corresponds in part to the current sections 72.07(b) and (c) of the Parliament of Canada Act. These paragraphs are repealed by clause 27 of the bill. Section 72.07 of the Parliament of Canada Act states:

The mandate of the Ethics Commissioner in relation to public office holders is

(a) to administer any ethical principles, rules or obligations established by the Prime Minister for public office holders;

(b) to provide confidential advice to the Prime Minister with respect to those ethical principles, rules or obligations and ethical issues in general; and

(c) to provide confidential advice to a public office holder with respect to the application to him or her of those ethical principles, rules or obligations.

I ask, gentlemen, is that true? I would think that it is.

Mr. Shapiro: Yes, it is true.

Senator Stratton: If that is the case, how does the proposed new act differ substantially from what is contained in the Parliament of Canada Act?

Mr. Shapiro: Again, as I said to Senator Austin in the first place, this issue had not been brought to my attention. I do not want to keep talking about something that I have not thought about. It is not generally a good idea to do that. At first blush, the difference seems to be that the Parliament of Canada Act talks about confidential advice that I could give to any public office holder who asked for it or general advice to the Prime Minister about a variety of different issues. That happened regularly and was very helpful.

After the first look at the language, the focus seems to be more on a specific individual in whom the Prime Minister might be interested. My example had to do with prospective office holders but there are, of course, many others. I will have to think about it more carefully. I do not want to go further than that.

Mr. Wilson: I would agree with that comment.

Senator Milne: I have a supplementary on this issue. Clause 44 states:

(6) Where the commissioner is of the opinion that a member of the Senate or House of Commons has failed to comply with the confidentiality provision of subsection (5), the Commissioner may refer the matter, in confidence, to the Speaker of the Senate or House of Commons.

(7) The Commissioner shall provide the Prime Minister with a report setting out the facts in question as well as the Commissioner's analysis and conclusions in relation to the request. The report shall be provided even if the Commissioner determines that the request was frivolous or vexatious...

Therefore, the commissioner reports on the Senate to the Prime Minister. What then about the constitutional division between the two Houses?

Cela correspond en partie aux alinéas 72.07b) et 72.07c) de la Loi sur le Parlement du Canada. L'article 27 du projet de loi abroge ces alinéas. L'article 72.07 de la Loi sur le Parlement du Canada indique ceci :

Le commissaire a pour mission, en ce qui touche les titulaires de charge publique :

a) d'appliquer les principes, règles et obligations en matière d'éthique que le premier ministre établit pour ceux-ci;

b) de donner, à titre confidentiel, des avis au premier ministre sur toute question d'éthique et notamment sur ces principes, règles et obligations;

c) de donner, à titre confidentiel, des avis au titulaire de charge publique sur ceux de ces principes, règles et obligations qui lui sont applicables.

Messieurs, est-ce vrai? Je pense que si.

M. Shapiro : Oui, c'est vrai.

Le sénateur Stratton : Si tel est le cas, en quoi le projet de loi diffère-t-il vraiment du contenu de la Loi sur le Parlement du Canada?

M. Shapiro : Comme je l'ai dit au sénateur Austin, cette question n'avait pas été portée à mon attention. Je ne veux pas continuer à parler d'éléments auxquels je n'ai pas réfléchi. Généralement, ce n'est pas une bonne idée de faire cela. À première vue, la différence semble résider dans le fait que la Loi sur le Parlement du Canada parle d'avis confidentiels que je pourrais donner à n'importe quel titulaire de charge publique qui en fait la demande ou d'avis généraux fournis au premier ministre à propos de divers sujets. C'est arrivé souvent et ce fut très utile.

De prime abord, le libellé laisse entendre que l'on met l'accent sur une personne en particulier qui pourrait intéresser le premier ministre. L'exemple que j'ai donné concernait de possibles titulaires de charge publique, mais, évidemment, il y a bien d'autres genres de personnes. Je vais devoir y réfléchir attentivement. Je ne veux pas m'engager davantage.

M. Wilson : J'abonderais dans le même sens.

Le sénateur Milne : Je voudrais poser une question supplémentaire à ce sujet. L'article 44 stipule ceci :

(6) Dans les cas où le commissaire est d'avis que le parlementaire n'a pas respecté l'obligation de confidentialité prévue au paragraphe (5), il peut soumettre le cas, en toute confidentialité, au président du Sénat ou de la Chambre des communes.

(7) Le commissaire remet au premier ministre un rapport énonçant les faits, son analyse de la question et ses conclusions, même s'il juge la demande futile, vexatoire [...]

Ainsi, le commissaire rend des comptes au premier ministre au sujet du Sénat. Qu'en est-il de la séparation constitutionnelle entre les deux Chambres?

Mr. Shapiro: Indeed.

The Chairman: With that rhetorical question, I thank Mr. Wilson and Dr. Shapiro for accommodating the committee this evening.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, September 6, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 10:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I am pleased to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order.

We are continuing today our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. This bill is more commonly known as the proposed federal accountability act.

As senators, witnesses and members of the public both here in the room and watching these proceedings on television across Canada know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation to be brought before Parliament in recent years.

Hearings on Bill C-2 commenced in June of this year and the committee is focusing on more precise aspects of the bill now. Subjects that have or will be covered this week include accountability generally, ethics and conflict of interest, and political financing. Our hearings will continue in the next few weeks on other important aspects of the bill.

This morning's meeting will continue our discussion on ethics and conflict of interest which started last evening with Dr. Bernard J. Shapiro, the Ethics Commissioner of Canada, and Mr. Howard Wilson, the former Ethics Counsellor.

[*Translation*]

This morning we welcome Mr. René Villemure, Founder and President of the Institut québécois d'éthique appliquée. He holds a Master's Degree in ethical philosophy from the University of Sherbrooke and is currently completing his doctoral thesis in philosophy. He serves as ethics counselor for leaders of large corporations and government bodies.

M. Shapiro : En effet.

Le président : Sur cette question théorique, je remercie MM. Wilson et Shapiro d'avoir répondu à l'invitation du comité ce soir.

Le comité s'ajourne.

OTTAWA, le mercredi 6 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 10 h 5 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, j'ai le plaisir d'ouvrir cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Ce projet de loi est mieux connu sous le titre de Loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent déjà les sénateurs, les témoins ainsi que les citoyens qui suivent nos travaux ici dans cette salle ou à la télévision, ce projet de loi est un des grands axes du programme du nouveau gouvernement, mais également l'un des textes de loi les plus importants dont le Parlement ait été saisi ces dernières années.

Les audiences consacrées au projet de loi C-2 ont commencé en juin et le comité examine maintenant certains éléments plus détaillés du projet de loi. Les sujets que nous allons aborder ou que nous avons déjà abordés cette semaine sont la responsabilisation dans son ensemble, l'éthique et les conflits d'intérêts, de même que le financement des partis politiques. Nos audiences se poursuivront dans les semaines à venir et porteront sur d'autres éléments importants du projet de loi.

Ce matin, nous allons poursuivre nos discussions sur l'éthique et les conflits d'intérêts qui ont été lancées hier soir en compagnie de M. Bernard J. Shapiro, l'actuel commissaire fédéral à l'éthique, et de M. Howard Wilson, son prédécesseur.

[*Français*]

Nous accueillons ce matin René Villemure, président fondateur de l'Institut québécois d'éthique appliquée. Il est détenteur d'une maîtrise en philosophie éthique de l'Université de Sherbrooke et complète actuellement sa thèse de doctorat en philosophie. Il agit à titre de conseiller en éthique auprès des dirigeants de grandes sociétés et d'organismes gouvernementaux.

On behalf of the committee, I want to thank you for coming here today. You now have the floor. We will then move on to a question and discussion period which will be very useful to us.

René Villemure, President, Institut québécois d'éthique appliquée: Mr. Chair, thank you for inviting me to speak to you today. Thinking well takes time but there is no guarantee that, even with time, we will think well. Ethics is a part of philosophy focused on what is fundamentally just. Over the last ten years the Institut québécois d'éthique appliquée has been focusing on fundamental issues so as to express them in ordinary language and make them accessible to all, something which is not always common in the field of philosophy.

Over the last ten years, I have been studying government management, social concerns and other issues such as how to live in society. Ethicists consider what is appropriate in order to do the right thing, which is the very focus of ethical thought. The arrival on the scene of Bill C-2 constitutes an ethical milestone. Because very lofty intentions were declared from the outset, it is important to deliver. Having good intentions is all well and good but it in no way guarantees results of high moral quality. If we want to avoid any hidden bad intentions, we will have to be very vigilant on some points.

Bill C-2 is ambitious and broad. It deals with a number of subjects. Several of them are relative, but others are more difficult to integrate despite the fact that they are all ethically linked. This morning I would like to address what is not said or what the bill remains silent on. In some instances, this silence is worrisome. I would like to focus most specifically on two points. First, the meanings of the terms used and their frequent inconsistency. The type of analysis I use is called "philology" which is the history of the science of words. Let us not be afraid to use these terms, it will all be very clear.

Second, I will comment on the role of the Ethics and integrity commissioners. Albert Camus claimed that:

Using the wrong words for things makes the world an unhappier place.

It is very appropriate this morning. The core of the bill is the desire to do what is right. Ethics is a process of thinking about making a just decision consistent with the values or purpose of the state.

In referring to ethics, we are referring to a sense of purpose rather than the "how." It is easy to mark out a path when we know our destination. The values of the state have a direct link with the concept of the common welfare, in other words what the state must do to manage its relations with its citizens. In a responsible ethical decision, the decision-maker has the choice of means to employ to achieve this end. We must ensure that this choice — and this is very important — of the means employed in order to achieve the end occur before the decision is made rather than afterwards. In the bill, I will be referring to what comes before and what comes after, and I will indicate where in the text or even in the same sentence we switch from one to the other. Ethical thinking must therefore occur before a decision is made,

Au nom du comité je tiens à vous remercier de votre présence. Je vous cède la parole dès maintenant. Nous passerons ensuite à une période de questions et de discussions qui nous sera très utile.

René Villemure, président, Institut québécois d'éthique appliquée : Monsieur le président, je vous remercie de l'invitation à venir témoigner devant vous aujourd'hui. Pour bien penser, il faut du temps et, même avec le temps, il n'est pas assuré qu'on va bien penser. L'éthique est une partie de la philosophie qui se préoccupe du juste en soi. À l'Institut québécois d'éthique appliquée, nous réfléchissons depuis dix ans sur les questions fondamentales afin de les ramener à un niveau terre-à-terre et faciliter la compréhension de tout le monde, ce qui n'est pas le propre de tous en philosophie.

Depuis dix ans, j'étudie les questions de gestion de l'État, les préoccupations sociales et autres questions telles que « comment vivre ensemble ». L'éthicien se demande ce qu'il convient de faire pour bien faire, objet même de la réflexion éthique. L'arrivée de ce projet de loi constitue un moment éthique. Les énonciations d'intentions étant très grandes au départ, la livraison du produit devra être à la hauteur. C'est bien d'énoncer une bonne intention, mais cela ne garantit en rien la qualité morale du résultat. Si on veut éviter que nos bonnes intentions se transforment en mauvaises intentions cachées, il faudra être très vigilant sur certains points.

Le projet de loi C-2 est ambitieux et vaste. Il traite de plusieurs sujets. Dans l'ensemble, plusieurs sujets sont concomitants, mais plusieurs autres sont plus difficiles à intégrer bien qu'ils soient tous liés éthiquement. J'aimerais parler ce matin de ce qui n'est pas dit ou tenu sous silence dans le projet de loi. Certains de ces silences sont inquiétants. Je vais m'attarder plus particulièrement sur deux points. Premièrement, je commenterai le sens des termes utilisés et leur fréquente incohérence. Le type d'analyse que j'ai utilisée s'appelle « philologie » ou histoire de la science des mots. N'ayons pas peur des termes, ce sera très compréhensible.

Deuxièmement, je commenterai le rôle des commissaires à l'éthique à l'intégrité. Albert Camus disait :

Mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde.

C'est fort approprié ce matin. Le projet de loi est animé par le désir de bien faire. L'éthique est une réflexion en vue d'une prise de décision juste et cohérente avec les valeurs et la finalité de l'État.

Quand on parle d'éthique, on parle de raison d'être plutôt que de « comment faire ». Le chemin est facile à baliser lorsqu'on connaît la destination. Les valeurs de l'État ont un lien direct avec le concept de bien commun, c'est-à-dire ce que l'État doit faire pour gérer les relations avec les citoyens. Dans une décision éthique qualifiée de responsable, le décideur aura le choix des moyens employés pour atteindre le but. Il faut s'assurer que ce choix — et ce point est très important — les moyens employés pour atteindre le but se fasse avant de prendre une décision et non pas après. Je ferai référence dans le projet de loi à ce qui est énoncé comme étant avant et comme étant après et indiquerai quelques endroits où dans la même phrase, on passe de l'un à l'autre. Une réflexion éthique doit avoir lieu avant qu'une

before it can be qualified as ethical or non-ethical, whereas concepts of “imputabilité,” “reddition de comptes” or “accountability” are concepts which refer to a time after a decision is made. Ethics or “responsabilité” would be before, whereas “accountability,” “reddition de comptes” and “imputabilité” would be after. This distinction must be made.

From an etymological standpoint, when we look at the term responsibility, and its Latin roots, we realize that the word “res” in responsibility refers to “the thing,” and “sponsability,” “spondere” meaning “to promise.” The person who is responsible is one who can make a promise. In simple terms, the promise comes first. The person who is responsible will be judged afterwards on his or her actions, and is the one who will receive praise or blame. This distinction is important because the title of the bill refers both to “accountability” in English and “responsabilisation” in French. They are used as synonyms. They are indeed related, but I have some difficulty with this. At times, the meaning of the words shifts. Sometimes, “accountability” is translated as “imputabilité” and sometimes “accountability” is translated as “reddition de comptes” and sometimes “accountability” is not translated at all in the bill. Another term may be used. This has been the focus of my philological research into the meaning of the words.

I would suggest that there are significant differences in the translated versions of the bill. There has been an improvement in terms of the bill I testified about before the House of Commons versus this one. In my opinion, it has been tightened. I will focus on two types of occurrences. In the first bill which was before the House of Commons, the French word “éthique” appeared 45 times and the English word “ethics” 291 times: it was not referring to the same thing. In this new bill, “éthique” appears eight times and “ethics” 105 times. That ratio is worrisome; oftentimes people translate “éthique” as “ethics”; though that is not the case here, no clarification is given as to what is being referred to. The word “ethics” is referred to hundreds of times, yet there is no actual definition of what it means. As far as I am concerned, the purpose is missing, the starting point. It is one thing to use the word “éthique” and another to know that it actually means. That is not indicated in the bill. The word “responsabilisation” was used six times, the word “accountability” 141 times; in a new version, the word “responsabilisation” is still used six times, but now the word “accountability” has been used 141 times. This, in my view, is an insignificant change. The word “responsabilité” was never used in the first bill and yet it is been used 119 times in the second. The figures for the first bill are not in the document before you, I added them after the fact for the purpose of clarity. I will provide you with the new figures.

Senator Fox: What was the last number?

Mr. Villemure: The word “responsabilité” appears 119 times in the second version, and not once in the first; but the word “responsabilisation” was used six times in both. So, some responsibility has been added, at least in the wording of the actual bill, but I do not see that reflected within the meaning of the bill. That is very important. The terms “reddition de comptes” were never used. It is an interesting translation of the term

décision ne soit prise, avant qu’on puisse la qualifier d’éthique ou de non éthique, tandis que des concepts d’imputabilité, de reddition de comptes ou d’« accountability » sont des concepts qui font référence à un moment suite à une décision. L’éthique, la responsabilité viennent avant, l’« accountability », la reddition de comptes et l’imputabilité après. Il faut distinguer ces termes.

Lorsque l’on parle de la responsabilité au sens étymologique, avec l’aide du latin dans ce cas, on se rend compte que le mot *re* dans responsabilité signifie « la chose » et « sponsabilité », « spondere » qui veut dire promettre. La personne responsable est celle qui peut promettre. On promet avant une action, tout simplement. La personne responsable sera jugée, dans un second temps, sur les actes qui ont été commis, elle sera imputable de l’éloge ou du blâme. La distinction est importante parce que dans l’intitulé du projet de loi on utilise à la fois « accountability » dans sa version anglaise et « responsabilisation » dans sa version française. Ils sont utilisés comme synonymes. Ce sont des termes cousins, mais j’ai un peu de difficulté avec la chose. Les mots changent parfois de sens. Parfois, « accountability » est traduit par « imputabilité » et parfois « accountability » est traduit par « reddition de comptes » et parfois « accountability » n’est pas traduit dans le projet de loi. On utilise un autre terme. C’est ici que j’ai fait ma recherche philologique de sens.

J’apporterai d’importantes différences dans la traduction des deux versions du projet de loi. Il y a eu une amélioration du projet sur lequel j’ai témoigné à la Chambre des communes et celui-ci. À mon avis, il a été resserré. Je vais vous donner les deux types d’occurrences. Dans le premier projet de loi qui m’avait été présenté à la Chambre des communes, le mot « éthique » en français revenait 45 fois et le mot anglais « ethics » 291 fois : on ne parlait pas de la même chose. Dans le nouveau projet de loi, « éthique » revient huit fois et « ethics » 105 fois. Le rapport est inquiétant; souvent les gens ont tendance à traduire « éthique » par « ethics »; ici ce n’est pas le cas, mais on ne précise pas ce dont on parle. On fait référence au mot « éthique » des centaines de fois et on ne dit jamais ce que c’est. Pour moi, cela relève de la raison d’être qui est manquante, l’inspiration de départ. Au delà d’évoquer le mot « éthique » encore faut-il savoir ce que c’est. Ce n’est pas dans le projet de loi. Le mot « responsabilisation » était évoqué six fois, le mot « accountability » 141 fois; dans la nouvelle version, le mot « responsabilisation » est toujours évoqué six fois, mais le mot « accountability » est maintenant évoqué 121 fois. Pour moi, c’est un changement non significatif. Le mot « responsabilité » a été évoqué zéro fois dans le premier projet de loi et 119 fois dans le deuxième. Les chiffres du premier projet de loi ne sont pas dans votre document, je les ai ajoutés par la suite pour fins de clarification. Je vais vous remettre les nouveaux chiffres.

Le sénateur Fox : Quel est ce dernier chiffre?

M. Villemure : Le mot « responsabilité » apparaît 119 fois dans la deuxième version qui vous est présentée, et zéro fois dans la première; alors qu’on avait le mot « responsabilisation » six fois dans les deux. Bref, on a ajouté de la responsabilité, en tous cas dans les mots du projet de loi, mais je n’en ai pas vu ajoutés dans le sens du projet de loi. C’est très important. Le terme « reddition de comptes » n’a jamais été employé. C’est une

“accountability.” The word “imputabilité” was never used in other documents; it is also an interesting translation of the word “accountability.” I am convinced that linguists must have worked on the bill.

But what I want to discuss with you this morning — is the meaning from an etymological standpoint, in other words what linguists consider — the philological and philosophical meanings. Philosophy focuses on the why; the law, the rules, the standards. Yet here the focus is on the “how.” But if the why is not further clarified, I think you may be creating gaps which will be used in the future, some of which are gaping holes.

Essentially, the word “responsabilité” has been added as equivalent to “accountability.” which is incorrect philologically as well as philosophically. This is not just a bee from some philosopher’s bonnet. It is not just a pointless exercise. A government of Canada bill should go out of its way to be correct and show the way in terms of clarity, which is not the case here. What cannot be overlooked in the figures that I am quoting and of which there are many, is that in the French version, from an ethical viewpoint, reference is made to terms dealing with a time before the decision was made whereas English words refer to a time after the decision was made. I carefully read the bill in both languages and understood two different things. That is what I submit to you this morning.

The question I put to you is the following: what exactly is the purpose? Do we want people to be inspired ahead of time in order to make a good decision or do we want to be able to make decisions after the fact in order to say whether they did the right thing or not? That is the central point of this analysis. To summarize, the title of the bill was changed in French yet not in English. As far as I can tell nothing has actually changed, but the words themselves have.

To summarize this first point, it would appear that the accountability desired by the bill — once we stop concentrating on the two columns and attempt to bring things together — it would seem that accountability here is deontological in nature, in other words related to rules and to what is allowed, rather than ethical, or related to thinking about how to do the right thing. The foundations upon which this bill is built are not strong enough.

However, in the second version, the word “ethic” is used less often, thereby reducing the confusion which was significant in the first version. Second, I would like to make a few comments on the roles of the commissioners of ethics and integrity. First of, extended tenure for them is an excellent idea.

However, and this is interesting, reference is made to the qualities which an ethics or integrity commissioner should possess, but nowhere is it stated that this person should be an ethicist. There is such of thing. An ethics commissioner should be an ethicist. The bill refers to a jurist who would consider conduct in the English version of the bill, in other words very much related

traduction intéressante du terme « accountability ». Le mot « imputabilité » n’a jamais été employé dans aucun des deux documents; c’est également une traduction intéressante du mot « accountability ». Les linguistes ont travaillé sur le projet de loi, j’en suis persuadé.

Mais ce dont je vous parle ce matin — c’est le sens à la fois étymologique, donc que les linguistes ont regardé — c’est le sens philologique et le sens philosophique. La philosophie s’occupe du pourquoi; la loi, les règles, les normes. On énonce du « comment » ici. Mais si le pourquoi n’est pas davantage clarifié, je crois que vous êtes à créer les trous qui seront utilisés dans le futur et certains d’entre eux sont actuellement béants.

En gros, on a ajouté le mot « responsabilité » en le faisant équivaloir à celui de « accountability », ce qui est inexact au sens philologique et philosophique. C’est plus qu’une marotte de philosophe. Ce n’est pas vraiment du pelletage de nuages. Dans un projet de loi du gouvernement canadien, là où à mon avis on devrait être le plus exact et leader au sens de la clarté du concept, on ne l’est pas. Ce qu’il faut remarquer dans l’ensemble de ces chiffres que je vous cite et qui sont nombreux, c’est que lorsqu’on parle en français, au sens éthique, on fait référence à des termes qui se préoccupent du moment avant la décision et quand on parle avec les mots anglophones, ils font tous référence au moment après la décision. J’ai lu parfaitement dans les deux langues les deux projets de loi et j’ai compris deux choses. C’est ce que je vous amène ce matin.

La question que je lance à votre réflexion ce matin est la suivante : que veut-on faire au juste? Veut-on que les gens s’inspirent avant pour prendre une bonne décision ou veut-on être capable de la prendre après pour dire qu’ils ont bien ou mal fait? C’est la question centrale de l’analyse. Pour résumer ce premier point, on a changé le nom du projet de loi, en français du moins sans le changer en anglais. Dans les faits, pour moi rien n’a changé. Ce sont les mots pour le dire qui l’ont fait, en gros.

Si on veut résumer ce premier point, il appert que la responsabilisation souhaitée dans le projet de loi — si on arrête d’étudier les deux colonnes et que l’on tente de ramener ensemble les deux choses — il appert que la responsabilisation est de type déontologique, c’est-à-dire reliée aux règles et aux permissions de faire, plutôt qu’éthique, donc reliée à la réflexion sur le bien faire. Le projet de loi pour moi manque d’assises.

Par contre, dans la deuxième mouture, en réduisant l’usage du terme « éthique », on réduit également la confusion qui était plus grande à l’autre étape. Deuxièmement, j’aimerais faire quelques commentaires sur le rôle des commissaires à l’éthique et à l’intégrité. La nomination pour une longue période est salubre, en partant.

Mais par contre, une chose qui est intéressante, on mentionne un peu les caractéristiques que pourraient posséder le commissaire à l’éthique, à l’intégrité, selon sa dénomination, mais nulle part on ne mentionne que celui-ci devrait être un éthicien en soi. Cette chose existe. Un commissaire à l’éthique devrait être un éthicien. On fait référence au juriste qui fait référence au déontologique

to rules, accountability, but I think that today, in 2006, the Government of Canada should be able to find an ethicist somewhere in the land.

The work of the commissioner by the way would go far beyond strictly procedural matters, or at least it should. It should point the way towards what is just, despite or through the procedure itself. I believe that any ethicist worthy of the name should be able to determine whether any given conduct is legal yet unjust, or illegal and just. It would preferably be legal and just. So this is possible. Ethicists believe that what is legal is not necessarily just. This is why the fundamental values I refer to at the start of my presentation should form the foundation of the bill; they are not there and it is more difficult to make the connection. Although the word "commissioner" appears almost 500 times in the bill, "ethics," "integrity," "conflicts of interest," "lobbying," the primary definition of a commissioner's responsibilities seems to be missing. We will have a commissioner, but that person's duties are not specified. He would be there, though.

But what is an ethics or an integrity commissioner? This is a function which exists in the Anglo-Saxon world, in some countries in the United Kingdom. But very seldom does it exist on the continent, in Latin cultures. I put the following question to you: will the commissioner be an advisor or an investigator? That is a valid question. If the commissioner is an investigator, no one will go and see him for advice. That is currently the case. People don't want to seek out advice from someone who could potentially prosecute them. That aspect of things has to be clarified, as to whether the commissioner is an advisor or an investigator.

There are many references in notes 72.01 to 72.061 to principles, rules and obligations, without the principles in question ever being made explicit. Rules and obligations are specified. This brings me once again to what I described earlier as the missing foundations of the bill. You know that principles and values, great Canadian values are often mentioned in speeches, we have heard them often. It is not erroneous. However, what is the definition of a value?

A value from a philosophical standpoint is like a light that is shed on behaviour to direct it in some way; I would like to know if the light is yellow, red or blue. That is my question this morning: What is the foundation? What type of light is it? What are these specific values? Values should be morally positive and have purpose, people are generous because they are generous and not for any other reason than that. Values work that way. The same thing applies to principles.

I would also like to remind you that this bill is full of prohibitions, but seems a trifle thin on the level of ethics — ethics: what to do in order to do what is right — because the rules and principles are lacking; that is implicit. We should also reiterate that acting ethically cannot be reduced to a mass of prohibitions. It is more than that. Ethics is more than simply not doing what is prohibited. A bill is much like a work of art, as soon as the final

dans la version anglophone du projet qui est très lié aux règles, donc à l'imputabilité, mais en 2006, je crois que le gouvernement du Canada pourrait trouver un éthicien en quelque part parmi la population.

La tâche que l'on désire confier à ce commissaire déborde d'ailleurs largement le cadre strictement procédural; du moins elle devrait déborder. Ce devrait être la voie vers le juste, en dépit ou par devers la procédure. Selon moi, un éthicien digne de ce nom doit être capable de réaliser si une action est légale mais tout de même injuste, ou illégale et juste. Préférentiellement, elle serait légale et juste. Donc c'est possible. En éthique, on considère que le légal n'est pas nécessairement juste en soi. C'est pourquoi ce sont les valeurs fondamentales dont je vous ai parlé au début qui devraient être l'assise du projet de loi; elles ne sont pas là, c'est plus difficile de faire le lien. Bien que la référence soit encore faite près de 500 fois aux termes « commissaire », « éthique », « intégrité », « conflits d'intérêt », « lobbying », je crois que la définition première qui le décrirait, est également manquante. On se dote d'un commissaire, mais on ne dit pas ce qu'il va faire. Il sera là, du moins.

Mais qu'est-ce qu'un commissaire à l'éthique ou à l'intégrité? On a retrouvé cette fonction dans le monde anglo-saxon, dans certains pays du Royaume-Uni. On retrouve très peu ce genre de tâches dans des pays plus continentaux à culture latine. Je pose la question : le commissaire sera-t-il un conseiller ou un enquêteur? C'est une question valable. Si le commissaire est enquêteur, on n'ira pas le voir pour se faire conseiller. C'est le cas actuel. Alors on n'ira pas demander conseil à quelqu'un qui peut nous poursuivre, en soi. On a à éclaircir ce côté, à savoir si le commissaire est un enquêteur ou un conseiller.

Dans les notes 72.01 à 72.061, de nombreuses références sont faites aux principes, règles et obligations des commissaires sans jamais nommer les principes. On nomme les règles et les obligations. Je fais encore le lien avec l'assise, le fondement dont je disais tantôt qu'ils sont manquants. Vous savez les principes comme les valeurs, on entendait dans les discours les grandes valeurs canadiennes, on les a entendus souvent. Ce n'est pas erroné. Mais quelle est la définition d'une valeur?

Une valeur, au sens philosophique, est un éclairage destiné à orienter un comportement; j'aimerais savoir si la lumière est jaune, rouge ou bleue. C'est ce que je demande ce matin : Quelle est l'assise? Quel est l'éclairage? Quelles sont les valeurs en question? Une valeur, c'est quelque chose qui devrait être moralement positif et qui contient sa propre raison d'être; si on est généreux, on est généreux parce qu'on est généreux et non pas pour une autre raison. La valeur, elle fonctionne comme cela. C'est la même chose pour les principes.

J'aimerais également vous rappeler que le projet de loi est riche en interdictions, mais il me semble un peu court au niveau de l'éthique — l'éthique : le quoi faire pour bien faire — parce que les règles et les principes sont manquants; c'est supposé (sans le dire). Il faut aussi rappeler que l'éthique ne peut pas se résumer à une multitude d'interdictions. L'éthique c'est plus que cela. L'éthique, c'est plus que de ne strictement pas faire ce qui est

version is sanctioned; it is recorded in time for a specific people. However, society continues to evolve and we will have to legislate on non-existent points in the act. That is when we seek inspiration from rules and values and return to the purpose. If this is missing, the bill will be fixed in time and will have to be revised in the foreseeable future.

So, acting ethically cannot be reduced to a mass of prohibitions. The subject is much broader than a simple calculation of accountability. The failure to spell out principles and values in the bill risks reducing the role of the commissioners to that of technicians who know the “how,” rather than advisors on the “why.” That distinction is significant. Bill C-2 should be the locus in which overarching principles and values are clearly enunciated, with all the rules on “how” deduced from them, throughout all future jurisprudence.

In the fields of ethics and philosophy, “how” is useless without “why” and, the “why” is rather non-existent in this bill.

Thank you for your attention. That concludes my comments. I am open to any questions you may have.

[English]

The Chairman: That was a very interesting and different approach to the bill. It was refreshing to have your remarks.

You feel the integrity commissioner should be an ethicist. I would be interested to know some Canadian ethicists who come to your mind who might fit the bill.

Mr. Villemure: In terms of the profession — if we want to use that word, because it is not a professional order or anything — ethicists have not been around for a long time. Over the last 10 years, however, some people have come to mind as brilliant ethicists.

I would probably try to go outside of the academic world because of the limited practical experience there. Dr. Shapiro is definitely an interesting individual. He is someone who comes to mind. There are not that many, but there are a few; I could probably find 10 people who would fit the profile.

The Chairman: Could you name a few right now?

Mr. Villemure: That would be hard to say. I would have to do a bit more research to be able to suggest great names. However, I could tell you what I would be looking at. I would be looking at someone with training in ethics — like a Masters or a Ph.D. in ethics — but also someone who has been working a long time around government offices such that the individual would know the customs of the government. You could not take an individual from an academic chair, regardless of the person’s credentials, and put him or her there; it would not work.

interdit. Un projet de loi, c’est un peu comme une œuvre d’art, dès qu’il est sanctionné dans sa version finale, il est inscrit dans le temps pour un peuple en particulier. Cependant, la société continue à évoluer et on aura à statuer sur des points inexistant dans la loi. C’est dans ces situations qu’on s’inspire de règles des valeurs et qu’on retourne aux raisons d’être. Si elles sont manquantes, le projet sera figé et devra être revu dans un avenir prévisible.

Donc, l’éthique n’est pas une multitude d’interdictions, c’est beaucoup plus vaste qu’un simple calcul d’imputabilité. L’absence de principes, de valeurs dans le projet de loi risque de réduire le rôle du commissaire à celui d’un technicien du « comment » plutôt qu’un ingénieur du « pourquoi ». La distinction est grande. Le projet de loi C-2 devrait être le lieu d’énonciations des grands principes et des grandes valeurs, desquels seront déduits l’ensemble des « comment », dans tout ce qui va amener à la jurisprudence qui sera élaborée avec le temps.

En éthique et en philosophie, il n’y a aucun « comment » qui ne vaut sans un « pourquoi » et les « pourquoi » sont plutôt inexistant dans le projet en question.

Sur ce, je vous remercie beaucoup. Ceci complète l’ensemble de mes commentaires. Je suis ouvert à vos questions.

[Traduction]

Le président : Voilà une optique fort intéressante et très différente du projet de loi. Vos propos ont été pour nous un souffle d’air frais.

Vous dites qu’à votre avis le commissaire à l’intégrité devrait être éthicien. J’aimerais savoir les noms de ces éthiciens qui, au Canada, correspondraient selon vous à ce que vise ce projet de loi.

M. Villemure : Pour parler de la profession — si à tout le moins nous voulons utiliser ce terme parce qu’il ne s’agit pas d’un ordre professionnel ou d’autre chose de ce genre — elle n’existe pas depuis très longtemps. Mais depuis une dizaine d’années, il y a eu quelques éminents éthiciens dont le nom vient immédiatement à l’esprit.

J’essaierais probablement de sortir du monde universitaire étant donné qu’on y trouve relativement peu de praticiens. M. Shapiro est assurément quelqu’un d’intéressant. Son nom est de ceux qui viennent à l’esprit. Il n’en existe pas beaucoup, mais il y en a néanmoins quelques-uns et je pourrais probablement trouver dix personnes qui correspondraient à ce profil.

Le président : Pourriez-vous en nommer tout de suite quelques-uns?

M. Villemure : Ce serait difficile. Il faudrait que je me renseigne un peu plus pour pouvoir proposer de grands noms. Par contre, je pourrais vous parler des qualités que je rechercherais. Je rechercherais quelqu’un qui aurait une formation en éthique, par exemple une maîtrise ou un doctorat, mais qui a également travaillé pendant longtemps dans les milieux gouvernementaux et qui connaîtrait ainsi bien les rouages de l’État. On ne voudrait pas d’un professeur d’université, peu importe son palmarès, pour occuper ce genre de charge, car cela ne marcherait pas.

Ethics is a “regard que l’on porte sur une situation.” The person must know the object of that “regard” to start with. The person would have to have great competence in ethics.

If you want, I could do a bit more research and submit some names to the clerk.

Again, that is not something for which we could advertise in the newspaper. There is no such thing as an ethicist right now. There are teachers and a couple of lawyers. There are people like me who do a lot of conferences and there are also a lot of people who do not know what they are talking about — they are more numerous. Those are the ones we find the most.

The Chairman: Thank you very much.

[Translation]

Senator Joyal: Welcome, Mr. Villemure. I would like to get back to the philosophical principles you refer to in your opening presentation.

Should we not start by making a very clear distinction between ethics and morals? In my opinion, morals should not be including in any definition of an ethics commissioner’s accountability. Moreover, I think there is a tendency to blur the line between morals and ethics. I believe that in the context within which this bill was introduced, to react to a situation and correct it, there is a tendency to want to take punitive action rather than establish limits for future conduct. So, seeing as you are a philosopher, my first question is: Where do morals end and ethics start when we have to implement a system such as the one proposed under this bill? In my opinion, on some fronts, this bill is an overreaction to a situation which had to be addressed; it is almost as though we are going from one extreme to the other.

Mr. Villemure: As far as this is concerned, I completely agree with you.

It is worthwhile taking a look at the distinction between ethics and morality. In France, ethics and morality are synonymous but that is not true here. It is a very cultural thing. The definitions I will give you are those used in a school of philosophy. Another school may be just as valid, but I will provide you with the words that I use. Ethics is about what is the right thing to do in a certain set of circumstances; here we try to do what is best according to the circumstances. In the case of ethics, it is what is good according to the circumstances. Morality is often a personal concept linked to moeurs, in French. Morality is the personal line that an individual draws between good and evil whereas moeurs is the line that society draws between what is good and evil. That is it in a nutshell. In France, the response is different, but we need to have a premise. I understand the way you use the word morality and where you want to go with that, but we must make a distinction between these two concepts. As far as I am concerned,

L’éthique, c’est un regard que l’on porte sur une situation. La personne en question doit donc a priori connaître l’objet même de ce regard, et sa compétence dans le domaine de l’éthique devrait être sans reproche.

Si vous le voulez, je pourrais me renseigner davantage et donner des noms au greffier du comité.

Mais encore une fois, ce n’est pas le genre de charge qui se prêterait à la publication d’une annonce d’emploi dans les journaux. À l’heure actuelle, il n’existe pas à proprement parler d’éthicien. Il y a des professeurs, il y a également quelques juristes, ce sont des gens comme moi qui font beaucoup de conférences, il y a également énormément de gens qui ne savent pas de quoi ils parlent — et ceux-là sont beaucoup plus nombreux. Ce sont ces derniers que nous trouvons le plus souvent.

Le président : Merci beaucoup.

[Français]

Le sénateur Joyal : Bienvenu, M. Villemure. Je propose de revenir sur les principes philosophiques que vous évoquiez dans votre présentation d’ouverture.

Ne devrait-on pas d’abord faire une distinction très nette entre l’éthique et la morale? À mon avis, la morale n’a pas de place dans la définition de la responsabilité d’un commissaire à l’éthique. De plus, je crois qu’on a tendance à avoir une perception extrêmement nébuleuse de la frontière de là où se termine la morale et là où commence l’éthique. Selon moi, lorsqu’on légifère dans le contexte où ce projet de loi est amené, en réaction à des situations qu’on veut corriger, on a plutôt tendance à vouloir réprimer qu’à vouloir donner des balises de référence pour le comportement futur. Alors, puisque vous êtes philosophe, ma première question serait : où se termine la morale et où commence l’éthique lorsqu’on a à mettre en place un système comme celui proposé dans le projet de loi? À mon avis, sous certains angles, ce projet de loi réagit à l’excès pour corriger une situation; on passe presque d’un extrême à un autre.

M. Villemure : À ce sujet, je suis tout à fait d’accord avec vous.

La distinction entre l’éthique et la morale vaut la peine qu’on s’y attarde. En France, l’éthique et la morale sont des synonymes. Ici, cela ne l’est pas. C’est très culturel. Je vais vous donner des définitions qui sont des définitions d’une école philosophique. Une autre école pourrait être valable, mais je vais vous donner ce que j’utilise. L’éthique est une réflexion à faire sur le juste dans un contexte particulier; on cherche à atteindre le meilleur possible selon les circonstances. L’éthique, c’est le bien selon les circonstances. La morale est un concept souvent personnel qu’on va associer avec moeurs, en français. La morale, c’est la ligne personnelle qu’une personne va faire entre le bien et le mal; les moeurs, c’est la ligne que la société fait entre le bien et le mal. En résumé. En France, la réponse est différente, mais on doit avoir une prémisse. Je comprends bien votre utilisation du mot moral et où vous voulez aller avec cela, mais il faut distinguer ces deux concepts. Pour moi, l’éthique va s’inspirer de valeurs

ethics are based on societal values whereas morality may be more a matter of revealed truth, heritage, choice and personal values. Ethics must be based on clear, practicable and shared values.

I will give you an example: the word “respect.” The word “respect” is interesting because it is used every day by millions of Canadians. Generally speaking, the word “respect” is used according to the Anglo-Saxon meaning of the word in, for example “To respect the law.” We also hear “respect” used in the expression “to lack respect,” which does not in any way mean non-compliance with the law. From an ethnological point of view, the word “respect” means: a second look so as not to interfere needlessly. In ethics, this is the way that we define the word “respect.” When I talk about clear values, that is what I mean. When we talk about clear values, we are referring to the second term: a second look requires more time than an initial look, and so on and so forth.

These values must be stated in the bill, these social, Canadian and so on and so forth values will enable us to deduce a set of “how”. I can assure you that once these values have been agreed to and identified, you will, despite your different politics, all agree on the “how” because the basic declaration will lead you to a common ground. In its current form, one has the impression that the bill overreacts, in fact, and that this is a vision of things because it has not been explained.

In my opinion, there is not enough substance: so, the morality, the personal line; “ethics” the good according to the circumstances and the “moeurs,” the social line.

Generally, legislation is driven by moeurs. In the sponsorship affair, the social moeurs of the people resulted in the opinion that the action taken was unacceptable. A bill was prepared, driven by the moeurs to prevent such a situation from recurring and to guide decisions so that there would be a better outcome, et cetera. I believe that the very punitive aspect alone has been retained in the bill.

Senator Joyal: So, according to your assessment of the bill, it is about implementing actions that come after the conduct. And you feel that the bill is not sufficiently explicit when it comes to defining the principles and standards that should normally guide conduct?

Mr. Villemure: That is it, exactly.

Senator Joyal: Yesterday, the Ethics Commissioner for the House of Commons, Mr. Shapiro, mentioned that he had proposed, when the House was studying the bill, that the principles of the code outlined in the bill for, in particular, public office holders be clearly established so that the obligations that arise from the code, that are detailed in the bill, will have some relevance to the objectives that we want to achieve. He informed us that his suggestions had not been retained by the House.

Mr. Villemure: I had made the same suggestion and it was not retained.

sociales, alors que la morale peut être affaire de vérité révélée, d'héritage, de choix et de valeurs personnelles. L'éthique doit découler de valeurs qui doivent être claires, praticables et partagées.

Je vous donne un exemple : le mot « respect ». Le mot « respect » est intéressant parce qu'il est utilisé tous les jours par des millions de canadiens. En général, le mot « respect » est utilisé au sens anglo-saxon du terme « To respect the law », être conforme à la loi. Également, on entend « respect » comme « manquer de respect », ce qui n'est pas du tout manquer de conformité à la loi. Étymologiquement, le mot « respect » signifie : Second regard afin de ne pas heurter inutilement. C'est la définition qu'on porte, en éthique, au mot « respect ». Quand je parle de valeurs claires, c'est ce que je veux dire. Quand on parle de valeurs claires, le deuxième terme est praticable : Un second regard est plus long qu'un premier regard, et ainsi de suite.

Ces valeurs doivent être énoncées dans le projet de loi, ces valeurs qui sont sociales, canadiennes, et ainsi, on va déduire un ensemble de « comment ». Je vous assure qu'une fois que ces valeurs sont consensuelles et identifiables, qu'en dépit des différentes politiques qui peuvent vous animer, vous serez tous d'accord sur le « comment » car l'énonciation de base va vous ramener vers un point commun. Dans sa forme actuelle, le projet de loi laisse une certaine impression de réaction excessive, en effet, et que c'est une vision des choses parce qu'elle n'est pas expliquée.

À mon avis, le fondement manque beaucoup : donc, « moral », la ligne personnelle; « éthique », le bien selon les circonstances, et « les moeurs », la ligne sociale.

La loi est généralement à la remorque des moeurs. Dans le cas des commandites, les gens dans leurs moeurs sociales ont constaté l'inacceptable des actions qui avaient été commises. Une loi a été préparée à la remorque des moeurs afin d'empêcher que cela se reproduise et d'orienter les décisions vers un meilleur et ainsi de suite. Je crois que l'on a retenu que l'élément très punitif à l'intérieur du projet.

Le sénateur Joyal : Donc, selon votre évaluation du projet de loi, le projet de loi est orienté vers la mise en place d'interventions qui viennent après le comportement. Et le projet de loi n'est pas suffisamment explicite sur les principes et les normes qui devraient normalement guider le comportement?

M. Villemure : Voilà, exactement.

Le sénateur Joyal : Hier, le commissaire à l'éthique de la Chambre des communes, M. Shapiro, a mentionné qu'il avait suggéré, à l'étape de l'étude en Chambre, que les principes du code que le projet de loi contient pour, en particulier, les détenteurs de fonctions publiques que les principes soient clairement établis de sorte que les obligations qui découlent du code, énumérées dans le projet de loi, puissent avoir une pertinence avec les objectifs que l'on veut satisfaire. Il nous mentionnait que ces suggestions n'avaient pas été retenues par la Chambre.

M. Villemure : J'avais fait la même suggestion qui n'avait pas été retenue.

Senator Joyal: Since you agree with this approach, what are, in your opinion, the principles that should normally be explained or referred to in either a preamble to the code or as an introduction to the code so that the bill before us reflects the concerns you identified this morning, concerns that you feel are legitimate.

Mr. Villemure: Whether or not we call them principles or values, well that is a bit like “the chicken and the egg.” At least the concern is the same. The principles of equity, respect and fairness would be very interesting aspects. Equity, which may be interpreted as being a fair evaluation of what each person is due, calls for a decision regarding an awkward situation. Respect, which is a second look so as not to interfere needlessly, suggest that some measures are more appropriate than others. And we define fairness as being the art of making a decision that is neither bold nor timid, but very courageous. The courageous decision is often one which, in the face of uncertainty — and generally speaking, questions of ethics are usually cases involving uncertainty — perhaps I may not have all that I need in order to make a decision, but in view of the regulations, principles and values, I will take action all the same.

So, equity, respect and fairness are interesting aspects. I have not gone much further than this. However, there is one issue that should be clarified in the bill; namely, the whole concept of responsibility. Responsibility is made up of two Latin words, the *res*, which is the thing and *spondere*, which is to promise. The person responsible is the one who can promise something, so this happens before any action is taken, and promising something involves four characteristics: the first one is the desire to promise and one would hope that public office holders would have this desire and we would want to encourage them through various measures; secondly, there is the authority to promise, therefore the possibility. I believe that in all of these cases, public office holders have the authority, but I have seen many of them who have abdicated this authority. They may have the power but they say that they do not. In a nutshell, this is something that requires further thought. Thirdly, — the third and fourth characteristics are very important — the person who is responsible can choose how this action should be taken. Consequently, the individual does not have his or her hands tied. The accountable person has his or her hands tied, but the person responsible does not. And, fourthly, and this is always more difficult at the outset, but the person responsible should be dealt with kindly should an error be made in good faith.

That does not mean a right to make mistakes. Mistakes are not covered by the Geneva Convention, I am talking about benevolent treatment. If we want someone to take action in an effort to do good, in a matter that is based on principles such as those that have been suggested to us, there will be some cases in which it will not work. The current bill does not cover these cases where individuals have acted in good faith but things have not worked out. To use a language which is a bit more technical, I would say that the rules, laws and standards deal with what we

Le sénateur Joyal : Puisque vous corroborez cette approche, quels sont, d’après vous, les principes qui devraient normalement être expliqués ou auxquels on devrait faire référence en termes de préambule au code ou en guise d’introduction au code pour que le projet de loi, qui nous est soumis, puisse refléter les préoccupations que vous identifiez ce matin et qui vous apparaissent légitimes.

M. Villemure : Que nous les appelions principes ou valeurs, il y a un certain « poule et œuf ». Du moins, le souci est le même. Les principes d’équité, de respect et de justesse seraient des éléments très intéressants. L’équité, qui peut être interprétée comme étant la juste appréciation de ce qui est dû à chacun, appelle le jugement devant un fait inconfortable. Le respect, qui est un second regard afin de ne pas heurter inutilement, suggère que certaines actions valent mieux que d’autres. Et on définit la justesse comme étant l’art de prendre une décision qui est ni téméraire ni peureuse, mais bien courageuse. La décision courageuse c’est souvent celle où devant une incertitude — et un cas d’éthique c’est un cas d’incertitude généralement — je n’aurais peut être pas tout ce qu’il faut pour prendre une décision, mais considérant la réglementation, les principes et les valeurs, je vais bouger quand même.

Donc, équité, respect et justesse sont des éléments intéressants. Je n’ai pas poussé beaucoup plus loin. Par contre, il y a un point qui mérite d’être éclairci dans le projet de loi et c’est celui de tout le concept autour de la responsabilité. La responsabilité se compose encore de nos deux mots latins le *res* qui est la chose et *spondere* qui est promettre. La personne responsable est celle qui peut promettre la chose, donc avant une action, et pour promettre la chose cela prend quatre caractéristiques : la première, c’est la volonté de promettre et on espère que les titulaires de charge publique auraient cette volonté et on veut la leur instiguer par différentes dispositions; deuxièmement, c’est le pouvoir de promettre, donc la possibilité. Je crois que dans tous les cas, les titulaires de charge publique ont le pouvoir, mais j’ai vu beaucoup de titulaires qui ont abdiqué ce pouvoir. Ils avaient le pouvoir mais ils disaient ne pas l’avoir. Bref, c’est également à poursuivre. Troisièmement, — les troisièmes et quatrième caractéristiques sont très importantes — la personne responsable a le choix des moyens de l’action. Donc, elle n’a pas les mains liées. La personne imputable a les mains liées, la personne responsable a les mains libres. Et, quatrièmement, cela est toujours plus difficile à prendre dès le départ, mais la personne responsable devrait être traitée avec bienveillance en cas d’une erreur fertile commise de bonne foi.

Ce n’est pas un droit à l’erreur. L’erreur n’est pas couverte par la Convention de Genève, c’est un traitement bienveillant. Si l’on veut que quelqu’un choisisse des moyens dans une visée du bien, qui est orienté par des principes tels que ceux que l’on veut proposer, il y aura des cas où cela ne fonctionnera pas. Et actuellement dans le projet de loi on ne fait pas de place du tout à ces cas de bonne foi qui pourraient ne pas avoir fonctionné. Pour reprendre dans un langage un peu plus technique, les règles, lois et normes s’occupent de cas qu’on qualifie de réguliers. Ils sont

would call regular cases. These are cases that are repetitive, that have already occurred, that have already got parameters. Ethics pertains to those irregular cases where there are no rules: the rule is inadequate under the circumstances where there is a difference between the spirit and the letter of the law.

In such cases, the individual will have to do some ethical thinking. Some will say that they do the best that they can, but they should be basing themselves on guidelines, values and principles. In all these cases there will be some uncertainty and the individual may get it wrong. The bill makes no distinction between regular and irregular cases. As far as the bill is concerned, all cases are regular. If the rule has not been followed because all of the cases are regular, there will be a penalty. An aspect is missing from the bill. I would admit that it is more difficult to draft in the case of a bill. This is something that is quite new because a bill by its very nature sets the guidelines for the regular case. But when we talk about a bill on ethics, responsibility and conflicts of interests, I believe that more details must be given. It is a bit strange to have to say this because we are talking about a bill comprising 234 pages, but I do think that we need to make a bit more effort to clarify matters.

Senator Joyal: Yesterday, Mr. Shapiro mentioned that the commissioner named in the bill is rather a conflict of interest commissioner than an ethics commissioner, given the approach that the bill has taken. You make the same point, that it is rather a punitive approach, that is to say that we intervene after the fact in order to punish a behaviour that has been found to be unacceptable. If we want to keep the term "ethics", that is that the bill would successfully be what it purports to be in this area, then you feel it is lacking in ethical substance.

Mr. Villemure: Yes, it is lacking. There are two choices regarding role of the commissioner. We add this responsibility, but I doubt that such an addition can be successful, because once again, I would not consult a person to guide me in taking a decision if that person is apt to punish me. The other solution would be to have two roles: it is possible to consider both an ethics commissioner and a conflict of interest commissioner.

In the world in which we currently live it would be wiser and easier to do so. In all of the governmental organizations I have been involved with, and they are in the hundreds, the role of commissioner has never fulfilled its promise: if it was transparent, people were unhappy because they said it was too out in the open, and if he was not, he was accused of favoritism, and because he had the power to sanction, he was not consulted, and so on. There are many precedents. On the other hand, one has to realize that this role exists and functions quite well in the United Kingdom, but the different Canadian cultural reality must be taken into account, and we cannot simply use a cut and paste method taking the British and Australian models. We have to emphasize what distinguishes Canada.

Senator Joyal: Therefore in your understanding of the bill, the professional code of ethics component is not explicit enough to be able to guarantee the results that we want to achieve through this bill.

répétitifs, déjà vus, balisés. L'éthique se préoccupe de cas irréguliers pour lesquels il n'y a pas de règle : la règle est inadéquate dans les circonstances où l'esprit et la lettre diffèrent.

Dans ces cas, la personne devra faire une réflexion éthique. Certains diront faire de leur mieux, mais ils devront s'orienter sur des balises, des valeurs et des principes. Dans tous les cas il demeurera une incertitude et il se peut que la personne se trompe. Le projet de loi ne fait pas de distinction entre les cas réguliers et les cas irréguliers. Pour le projet de loi, ils sont tous réguliers. Si on n'a pas suivi la règle parce qu'ils sont tous réguliers, il y a une sanction. Il manque un pan dans le projet de loi. C'est plus difficile à rédiger dans le cas d'un projet de loi, je l'avoue. C'est quelque chose qui est assez nouveau parce qu'un projet de loi par essence balise le régulier. Mais dans un cas où l'on parle d'un projet de loi sur l'éthique, la responsabilité et les conflits d'intérêts, on doit être un peu plus étoffé, je crois. Ce qui est curieux à dire parce que c'est un projet de 234 pages, mais je pense qu'on a à faire un peu plus d'efforts de clarification.

Le sénateur Joyal : Hier, M. Shapiro, a mentionné que le commissaire nommé au projet de loi est plutôt un commissaire aux conflits d'intérêts qu'un commissaire à l'éthique, compte tenu de l'approche que le projet de loi a prise. Vous l'avez identifiée vous-même, c'est plutôt une approche punitive, c'est-à-dire qu'on intervient après coup pour sanctionner un comportement que l'on estime inacceptable. Si l'on veut conserver ce terme « éthique » c'est-à-dire que le projet de loi atteigne ce qu'il annonce à savoir l'éthique, il manquerait, selon vous, au projet de loi la dimension de la substance éthique.

M. Villemure : Oui, elle manque. Dans le rôle du commissaire, on ne deux choix. On lui ajoute cette dimension, mais je doute du succès d'un tel ajout parce que, encore là, je ne consulterais pas quelqu'un pour m'orienter sur une décision si la personne est susceptible de me punir. L'autre solution, c'est deux rôles : c'est possible d'envisager un commissaire à l'éthique et un commissaire aux conflits d'intérêts.

Dans l'époque où l'on vit actuellement il serait plus sage et plus facile de le faire comme cela. Dans tous les organismes gouvernementaux où je suis intervenu, et ils sont par centaines, le rôle du commissaire enquêteur n'a jamais rempli ses promesses : s'il était transparent, les gens n'étaient pas heureux parce que c'était trop « out in the open », s'il ne l'était pas, on l'accusait de favoritisme, vu qu'il pouvait punir, on ne le consultait pas, ainsi de suite. Les précédents sont nombreux. Il faut bien voir, par contre, qu'au Royaume-Uni ce rôle existe et il fonctionne assez bien, mais l'appréciation de la différence culturelle canadienne doit entrer en ligne de compte, on ne peut pas faire du copier coller sur cette fonction britannique et australienne. On doit marquer la différence canadienne.

Le sénateur Joyal : Donc dans votre appréciation du projet de loi, l'élément de déontologie professionnelle n'est pas suffisamment explicite pour pouvoir garantir le résultat que l'on vise à atteindre par le projet de loi.

Mr. Villemure: Let me correct one thing: the code of ethics is clear but it stands alone. A code of ethics and a code of conduct are not incompatible. A code of conduct is intended to make up for the shortcomings of a code of ethics. A code of ethics alone is inadequate here given the objective. It is as though we have a dish that was half-filled while pretending it was full. It is an intellectual conceit.

Senator Joyal: Yesterday, Mr. Shapiro told us that the number of people for whom he is responsible — 1,500 appointments for permanent positions granted by order-in-council, plus 2,400 part-time positions, plus 308 members of the House of Commons, plus, if this bill is passed, 105 senators — is such that the role of advisor is almost impossible in practice to play since he physically does not have the time to meet with all these people. By definition, the role of advisor that we are looking for in order to prevent behaviour that could then be seen as unacceptable cannot in practice be played by the commissioner as defined in the bill. Consequently, it will not be possible to live up to the expectations that the bill creates. Let us implement a system that meets the needs and objectives that we want to achieve through this bill. How do you consider Mr. Shapiro's observation?

Mr. Villemure: It is quite fair. It is as though we have a single customs officer at the Lacolle border crossing, and as if that was the only border post. That is more or less the equivalent of the traffic that one could imagine. If a pressure group filed a complaint for conflict of interests — a pressure group can send 1,000 e-mails a day —, the commissioner's office, from that day forward, would be four months behind schedule and that would be without taking government appointments or any other appointments into account. The bill is beneficial and sets out good intentions, but the problem is the choice of the means to be used in order for that good intention to translate into good action. Currently, the proposed means, even though they are noble, will be inadequate. I remain more concerned about the possible complaints from NGOs or other lobby groups, because we cannot anticipate the volume. It is huge. Democracy Watch often blocked the process in United Kingdom. The team as it is currently planned would be inadequate. If a person must investigate certain allegations, the time to be granted to counselling will be secondary. That is why it is essential to have two separate roles: counsellor and investigator. Now, whatever method is chosen, there will be congestion at some level. It is easy to predict. We should attempt to reduce this as much as possible by having the role of commissioner-investigator split in two; one role for political appointments, and another for investigations requested by NGOs and lobby groups. One must be able to recognize the differences so that if there is a bottleneck caused by lobby groups, this would not prevent the advisor from being able to do his job because the volume would always be less. One ill-advised opinion can result in numerous complaints for inquiry. Generally speaking, we say that there would easily be a ratio of six in such cases. Therefore, one opinion avoids six inquiries. That is a lot. Do the math, with 1,500 appointments. Ethics has a

M. Villemure : Laissez-moi corriger : la déontologie est explicite mais elle est seule. La déontologie et l'éthique ne sont pas incompatibles. L'éthique vise à pallier l'insuffisance de la déontologie. La déontologie ici est insuffisante eu égard à l'objectif. C'est comme si on avait une moitié d'assiette qu'on prétendait qu'elle était complète. C'est une vue de l'esprit.

Le sénateur Joyal : Hier, M. Shapiro nous a mentionné que la charge des personnes dont il est responsable — 1 500 nominations pour des postes permanents octroyés par le gouverneur en conseil, plus 2 400 pour des postes à temps partiel, plus 308 députés de la Chambre des communes, plus, si le projet de loi est adopté, 105 sénateurs — est telle que la fonction de conseiller est presque impossible en pratique à réaliser puisqu'il n'a physiquement pas le temps de rencontrer toutes les personnes. Par définition, la fonction de conseil que l'on veut chercher pour prévenir le comportement qui pourrait par la suite s'avérer inacceptable ne peut pas en pratique être assumée par le commissaire tel que défini dans le projet de loi. Par conséquent, on restera en deçà des attentes que le projet de loi crée. Mettons en place un système répondant aux besoins et objectifs que l'on veut réaliser par le projet de loi. Quelle est votre appréciation de cette constatation qu'a faite M. Shapiro?

M. Villemure : Elle est fort juste. C'est comme si on n'avait qu'un douanier au poste-frontière de Lacolle et que c'était le seul poste frontalier. C'est à peu près l'équivalent du trafic qu'on peut supposer. Si un groupe de pression faisait une plainte pour conflit d'intérêts — un groupe de pression peut envoyer 1 000 courriels quotidiennement —, le bureau du commissaire, dès cette journée, prendrait quatre mois de retard et cela sans tenir compte des nominations ministérielles ou autres. Le projet de loi est salubre et énonce de bonnes intentions, mais le problème, c'est le choix des moyens à prendre pour que cette intention se cristallise en bonne action. Actuellement, les moyens proposés, quoique nobles, seront insuffisants. Je suis quand même plus inquiet des possibles plaintes de la part des ONG ou des groupes de pression, parce qu'on ne peut pas anticiper leur volume. C'est immense. Democracy Watch a souvent bloqué le processus au Royaume-Uni. L'équipe telle qu'elle est projetée actuellement est insuffisante. Si une personne doit enquêter sur certaines allégations, le temps imparti au conseil sera secondaire. C'est pour cela que deux fonctions, conseiller et enquêteur, seraient essentielles. Maintenant, quelle que soit la formule retenue, il y aura blocage quelque part. C'est facilement envisageable. On devrait faire en sorte de réduire ce blocage autant que possible en ayant la fonction de commissaire-enquêteur qui serait elle-même séparée en deux; c'est-à-dire d'un côté les nominations politiques, d'un autre côté les enquêtes soumises par des tierces parties telles les ONG et les groupes de pressions. Il faut être habilité à reconnaître ces différences de sorte que s'il y a engorgement de la part des groupes de pression, cela n'empêcherait pas le conseil de fonctionner parce que le volume serait toujours plus bas. Un conseil mal donné amènera un tas de plaintes pour enquête. On parle généralement d'un rapport de six facilement dans de tels cas. Donc un conseil évite six enquêtes. C'est beaucoup. Faites le total,

preventive function and we should distinguish it from the prescriptive or curative function that a code of ethics or an investigation represent.

[English]

Senator Oliver: Senator Joyal, could I ask you to hold this question? There are several other honourable senators who have questions they would like to put. I can put you on the second round. You have had five questions already.

Senator Segal: Some of my questions were asked by Senator Joyal, so I am appreciative for the tutorial I received.

[Translation]

Mr. Villemure, my question concerns the balance between the proactive and retroactive aspects of the bill. During your testimony, you emphasized the problem of “responsibility” in the way it works, in its roots. A well-known Quebec academic, Denis St-Jacques, spoke of an ethical problem that he described as a “parliamentary posse.” that is to say that officers are appointed by the Canadian Parliament to investigate persons who have violated the law, whether they be ministers or others. This bill is intended to create other officers of Parliament who would facilitate the existence of more serious parliamentary “posse.”

[English]

If you remember all the old western movies, the posse got sent out to find the bad guys, and when they came back, they would only be exposed to whiskey in the bar, honky-tonk pianos and the dancing girls if they brought some dead guys back on their horses, whether those people deserved to be dead or not; but that is the mission of a parliamentary posse.

Reflect for a moment on the ethical issue of a series of officers who are created by Parliament, who are, I think we can say, based on experience, utterly unsupervised by Parliament — they are accountable to Parliament but not supervised by Parliament — whose mission is to, where appropriate, as defined by the proposed act, find wrongdoing and expose it in the public interest, and how that deals with the retroactive versus proactive balance, which I think caused you some difficulty from the point of view of the ethical construct of the bill.

[Translation]

Mr. Villemure: Your question is most interesting. In terms of the application, unelected people, judges, interpret the Charter of Rights and Freedoms on behalf of the elected. This is what can be termed “government by the judiciary.” It would be similar to the relationship we would have with a group of officers whose

1 500 nominations. L'éthique a une fonction préventive et on devrait la distinguer de la fonction prescriptive ou curative que représentent la déontologie et l'enquête.

[Traduction]

Le sénateur Oliver : Sénateur Joyal, pourrais-je vous demander d'attendre un peu pour poser cette question? Il y a en effet plusieurs autres sénateurs qui ont eux aussi des questions à poser. Je suis prêt à vous inscrire pour le second tour. Vous avez déjà posé cinq questions.

Le sénateur Segal : Le sénateur Joyal a déjà posé quelques-unes des questions que je voulais poser moi, et je suis donc fort heureux d'avoir ainsi profité de son tutorat.

[Français]

Monsieur Villemure, ma question concerne l'équilibre entre les propos proactifs et les propos rétroactifs dans le projet de loi. Vous avez souligné dans votre témoignage le problème de « responsabilité » comme étant rétroactif dans ses fonctions, dans ses racines. Un académicien bien connu au Québec, Denis St-Jacques, a parlé d'un problème d'éthique qu'il a qualifié de « parliamentary posse », c'est-à-dire que des officiers sont nommés par le Parlement canadien pour enquêter sur des personnes qui ont commis des fautes, qu'elles soient ministres ou autres. Cette loi-ci veut créer d'autres officiers du Parlement qui faciliteront l'existence d'une « posse » parlementaire plus sérieuse.

[Traduction]

Souvenez-vous, dans tous les vieux films de cow-boys, le shérif et sa bande d'auxiliaires se mettaient en route pour pourchasser les mauvais et, à leur retour, on les retrouvait au bar du coin, avec son pianiste et ses danseuses, où ils se faisaient offrir la tournée de whisky parce qu'ils avaient ramené sur leurs chevaux les corps des bandits, peu importe que ceux-ci aient ou non mérité leur sort. C'est un peu aussi le genre de mission qu'on confie à une bande de parlementaires.

Songez un peu au problème d'éthique que pose l'existence d'une série de fonctionnaires qui sont des créatures du Parlement mais qui échappent, je pense que l'expérience nous permet de le dire, complètement au contrôle du Parlement — ils rendent des comptes au Parlement mais ne sont pas sous le contrôle de celui-ci — et leur mission consiste si nécessaire, comme le définit le projet de loi, à découvrir des actes répréhensibles et à les mettre au jour dans l'intérêt public, et qu'est-ce que cela donne pour l'équilibre entre les propos proactifs et les propos rétroactifs dans le projet de loi, qui semble selon moi vous poser problème du point de vue de la structure éthique du projet de loi.

[Français]

M. Villemure : Votre question est très intéressante. Sur le plan de l'application, des gens non élus interprètent la Charte des droits et libertés au nom des élus : les juges. On appelle d'ailleurs cette instance « le gouvernement des juges ». On a une relation similaire avec des gens qui feraient partie d'un groupe quelconque

mission is to go bounty-hunting. Certain caveats would have to be issued. I have not analyzed that particular scenario as I have limited myself to the bill.

[English]

Off the top of my head, caution is something.

[Translation]

We elect people so that they can represent us, and then we have them supervised by people who are unelected. I do not have a solution to put forward as I have not thought this over at all, but I agree with your concerns on the subject. What worries me is the increase in the number of information officers, et cetera. Perhaps I am confusing the provincial and federal levels of government, but there are many commissioners, from the privacy commissioner to the commissioner for the sick, et cetera. One must proceed with care, because that represents many organizations that are not accountable to voters.

Senator Segal: My question concerns the difference between accountability and responsibility. Our colleagues will remember the famous parliamentary committee on Al-Mashat. There was disagreement between certain conservative government ministers at that time, as to who was responsible for the fact that this Iraqi diplomat had been invited to Canada very graciously and in a highly expedited manner. Some ministers said that it was not their fault because they had just been elected, but the deputy minister at the time, Mr. Kruger, came and testified before the committee. He said without hesitation that as the deputy minister responsible for the department throughout the period that he was deputy minister he was responsible, and that he should provide all of the essential information to the committee. In the final report of this multi-partisan committee, it was decided that the only person who had taken his responsibilities seriously would not be held accountable for the wrongs committed, if such was the case, and that was Mr. Kruger. This distinction between responsibility and accountability is very serious. You raised important points during your presentation. Is there a balance in the bill or must the balance be changed in order to improve the effect of the bill once it is passed?

Mr. Villemure: I will complete the explanation that I had started to give to Senator Joyal on what responsibility is. It is an issue of the person who was in a position to make a promise. In an organization, public office holders are always accountable whatever they do and whoever they are. They are not all responsible because they were not all in a position to make a decision, but they are all accountable at the end of the day. Your deputy minister was right, he was responsible and accountable. These two concepts are related but they can be combined. A person is always accountable, however a person who is accountable is not always responsible. Thus, the person who takes the decision has to answer for his action. Accountability is being deserving of praise or blame. A person whose hands were tied and who had no option regarding means or the decision could only be accountable. He could not have been asked, for example, to run the marathon with his legs bound. That person did what they could, but the person whose legs were not tied was perhaps

d'officiers chargés d'aller à la chasse aux primes. Certaines mises en garde doivent être faites. Je n'ai pas analysé cela en particulier, m'étant arrêté au projet de loi.

[Traduction]

À brûle-pourpoint, la prudence est un élément.

[Français]

On élit des gens pour qu'ils puissent nous représenter puis on les fait surveiller par des gens non élus. Je n'ai pas de solution à proposer n'y ayant pas réfléchi du tout, mais je suis d'accord avec vos préoccupations à ce sujet. Ce qui m'inquiète, c'est la multiplication des agents à l'information, et cetera. Je confonds peut-être les paliers provincial et fédéral, mais il existe des tas de commissaires, du Commissaire à la protection de la vie privée du citoyen au Commissaire aux malades, et cetera. Il faut être prudent, car cela fait beaucoup d'organismes qui ne sont pas imputables aux électeurs.

Le sénateur Segal : Ma question concerne la différence entre l'imputabilité et la responsabilité. Nos collègues vont se souvenir du fameux comité du Parlement concernant Al-Mashat. Il y a eu divergence d'opinions entre certains ministres du gouvernement conservateur de l'époque, à savoir qui était responsable du fait que ce diplomate irakien ait été invité au Canada de façon très gracieuse et très rapide. Des ministres ont dit que ce n'était pas de leur faute parce qu'ils venaient d'être élus, mais le sous-ministre de l'époque, M. Kruger, est venu témoigner au comité. Il disait sans hésitation qu'en tant que sous-ministre il était responsable d'un département, que durant la période où il avait été sous-ministre il était responsable, qu'il devait fournir toutes les informations essentielles pour le comité. Dans le rapport final de ce comité multi-partisans, il a été décidé que la seule personne qui avait pris ses responsabilités au sérieux n'a pas été tenue imputable pour les fautes commises, si fautes il y avait eu, était M. Kruger. Cette différence entre responsabilité et imputabilité est très sérieuse. Vous avez soulevé des points importants dans votre présentation. Existe-t-il un équilibre dans ce projet de loi ou faut-il changer cet équilibre pour améliorer l'effet du projet de loi une fois adopté?

M. Villemure : Je vais compléter l'explication que j'avais commencé à donner au sénateur Joyal sur ce qu'est la responsabilité. Il s'agissait de la personne qui pouvait promettre. Dans une organisation, les titulaires de charge publique sont tous imputables quoi qu'ils fassent et qui qu'ils soient. Ils ne sont pas tous responsables parce qu'ils n'avaient pas tous à décider, mais sont tous imputables en bout de ligne. Votre sous-ministre avait raison, il était responsable et imputable. Ces deux concepts sont cousins mais ils peuvent se cumuler. La personne est toujours imputable tandis que la personne imputable n'est pas toujours responsable. Ainsi, la personne qui prend la décision aura à répondre de son action. L'imputabilité, c'est être digne d'éloges ou de blâmes. La personne qui avait les mains liées qui n'avait pas le choix du moyen ou de la décision n'était qu'imputable. On ne pouvait pas lui demander, par exemple, de courir le marathon avec les jambes liées. Elle a fait ce qu'elle a pu, mais la personne qui avait les jambes déliées a pu gagner peut-

able to win, but that person was accountable for the result which would be praise in this case. Responsibility goes beyond accountability, and everyone is accountable. Everyone has to answer for their actions and is accountable. The day that a person accepts a high-level management position, that day become part of the ongoing debate, they are accountable for the decision through cabinet solidarity.

Senator Fox: Your presentation was very interesting and corresponds to the bill before us. Within the limits of the proceedings, the recommendations and the amendments that a senate committee can make, there are realistic limits, in the sense that the government would like this bill to be returned to them as quickly as possible and with the fewest amendments possible. There is a proactive component and an accountability component to your presentation. It is proactive in the sense that given the stage we are at, your remarks on the shortcomings or absence of a set of principles that could be included in the preamble seem unrealistic at this time, however, this will serve us well for public debate in the sense that that is the direction we will be moving in.

Furthermore, you raise a series of difficulties in the bill that we could correct immediately. On the issue of proactivity, even though I thought the government was ready to study this more objectively and take more time, we could think about that kind of an amendment.

Is there an institute in Canada, other than yours, that studies these issues and that would be in a position to draft a model bill that would take up some of the considerations that you have tabled here this morning?

Mr. Villemure: I do not know of many. Bills are often the work of lawyers and are limited to law schools. With this necessary amendment, we would need a broader vision than a strictly legal one, but people have a tendency to work in silos. The other negative point is that if you look for philosophers, you will find that the degree of abstraction is a little too high. Some other think tanks could be interested in it. That is what we do. There must certainly be others that have this kind of expertise. I do not know enough about their qualifications to talk about it, being too taken up with the achievement of our own objectives. What I hear in your comments is that it is a little too late for this bill, but that this could serve us as food for thought for the future. However, I welcome your remarks on the bill dealing with ethics and accountability; now is the time to do so despite the timelines set. I was told in June that we do not have enough time, when I appeared before the House of Commons committee. I appreciate that the time is limited, but as I said at the beginning of my presentation: using the wrong words for things makes the world an unhappier place and to think takes time. If we want the desired effect, and the government is counting very much on this bill to set an example, the bill has to be somewhat reworked. I do not think we are talking about months. These issues could be debated in the House and I believe they are essential. If we do not take the necessary time to do so, we will have to live with the initial mistake for years, and will always be thrown in our faces as

être, mais elle était imputable de son résultat qui était un éloge dans ce cas-là. La responsabilité est au-dessus de l'imputabilité, et tous sont imputables. Tous ont à répondre de leurs actions, à rendre des comptes. Le jour où on accepte d'occuper un poste de très haute gestion, qu'on arrive au milieu d'un débat qui a cours, on est imputable de la décision par solidarité ministérielle et d'organisation.

Le sénateur Fox : Votre présentation est fort intéressante et correspond au projet de loi devant nous. Dans les limites des délibérations, des recommandations et des amendements que peut faire un comité du Sénat, il y a des limites réalistes, en ce sens que le gouvernement est intéressé à ce que ce projet de loi revienne le plus rapidement possible avec le moins d'amendements possible. Il y a un aspect proactif et un aspect responsabilisation dans votre présentation. C'est proactif en ce sens qu'au stade où on en est, vos remarques sur les carences majeures ou l'absence d'une charte de principes qui pourrait être incluse dans un préambule me semblent peu réalistes en ce moment, cependant, cela sert très bien la discussion publique en ce sens que c'est dans cette direction qu'on devrait aller.

Par ailleurs, vous soulevez une série de problèmes dans le projet de loi auxquelles on pourrait remédier immédiatement. Sur la question de la proactivité, même si je pense que le gouvernement était prêt à regarder la chose de façon plus objective et moins rapide, on pourrait songer à faire ce genre d'amendement.

Existe-t-il un institut au Canada, autre que le vôtre, qui se penche sur ces questions et qui serait en mesure de produire un projet de loi modèle qui reprendrait certaines des considérations que vous avez mises sur la table ce matin?

M. Villemure : Je n'en connais pas beaucoup. Les projets de loi sont souvent l'œuvre de juristes et limités aux facultés de droit. Dans cet amendement requis, on aurait besoin d'une vision un peu plus large que la vision strictement juridique, mais les gens ont tendance à fonctionner en silo. L'autre point négatif est qu'en allant chercher des gens en philosophie, vous retrouverez un degré d'abstraction un peu trop grand. Quelques autres groupes de réflexion peuvent s'y intéresser. C'est ce que nous faisons. Il y en a sûrement d'autres qui ont ce genre d'expertise. Je ne connais pas suffisamment le détail des qualifications de chacun pour en parler, étant trop préoccupé à réaliser nos propres objectifs. Ce que j'entends dans votre commentaire, c'est qu'il est un peu trop tard pour le présent projet de loi, mais que cela nous servira de pièce de réflexion pour le futur. J'accueille très bien la remarque, par contre, ce projet de loi se penchant sur l'éthique et la responsabilité, c'est le temps de le faire en dépit des délais impartis. On m'a répondu en juin qu'on n'avait pas le temps, quand j'ai comparu au comité de la Chambre des communes. Je conçois que le temps soit une limite, mais comme je l'ai dit en début de ma présentation : mal nommer les choses ajoute aux malheurs du monde et penser prend du temps. Si nous voulons l'effet escompté, et le gouvernement compte beaucoup sur ce projet de loi à titre d'exemple, ce projet devrait être un peu remanié. Je ne crois pas qu'on parle de mois. Ces questions peuvent être débattues en chambre et je les crois essentielles. Si on

a technical flaw which was identified by several people. And so I remains skeptical.

Senator Fox: The Centre de recherche en droit public at the University of Montreal, which often organizes interdisciplinary groups, is studying these issues. I somewhat regret the fact that the academic world did not begin to study this issue sooner.

Mr. Villemure: That is a comment that is supposed to be somewhat broad. The centre in question does good work, and indeed, it has not studied the issue. Most of the people who thought about studying the bill because ethics is mentioned, were afraid. This is not an area of expertise for them. People from the legal and ethical spheres do not naturally spend a lot of time together. There are a few legal ethicists, but people were somewhat surprised by this. There was a certain reluctance to comment on this. All the people I know who wanted to but did not, should have. The discussion would of been more encouraging. Anyone in this room can stand up and tell me that I am wrong. If you prove it to me, I have no problem. I prefer making a suggestion that will be assessed, and perhaps not acted on, than trying to depict an ideal world that has no chance of coming into existence. For philosophers in general, a bill is too applied for them to study it. For people in law, in terms of ethics this goes beyond the procedural aspects that they are accustomed to. There could be some common ground between the two.

Senator Fox: I am really tempted to accept what you have said, and the approach you have taken was corroborated by Mr. Shapiro earlier. He is a great Ethics Commissioner. We are very lucky to have been able to persuade him to serve the public interest for a period of time. That shows that there is a shortcoming in this bill.

You touched on the international dimension. I am no expert, but it surprises me when you said that there were no bills, no practices of this kind in European countries.

Mr. Villemure: Oddly enough, very few. I was in France last year with the upper levels of the French administration. Their first bill was to create an ethics commissioner. The interest in ethics is very high among the French in terms of discussion, but the main concern of the French administration was that companies that were mostly public will become mostly private when they are sold. There is concern about conflicts of interest and a desire to contain those conflicts with ethical and legal rules. Being with officials from Mr. De Villepin's office at the time, I was astonished by what I saw. I expected something else. I have seen some feeble efforts in Belgium and Luxemburg — in the smallest countries — but nothing in Italy or France. That made quite an impression. There is a lot of documentation on Anglo-Saxon countries through the OECD, which does most of its surveys in those countries.

ne prend pas le temps nécessaire pour réaliser cela, nous devons vivre des années avec la faute initiale qui nous sera toujours remise sous le nez comme étant un vice de forme, vice identifié par quelques personnes. Alors je suis sceptique.

Le sénateur Fox : Le Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal, qui a l'habitude des groupes interdisciplinaires, se penche sur ces questions. Je déplore un peu que dans le milieu universitaire on ne se soit pas penché sur cette question plus rapidement.

M. Villemure : C'est un commentaire qui se veut un peu général. Le centre en question fait un bon travail et, en effet, il ne s'est pas penché sur la question. La plupart des personnes qui ont songé à étudier ce projet de loi parce qu'il parle d'éthique ont eu peur. Ce n'est pas une expertise qu'ils maîtrisent. Les gens du domaine juridique et éthique ne se fréquentent pas au naturel. Il y a quelques juristes-éthiciens, mais les gens ont été un peu surpris par cela. Il y a eu une certaine gêne à commenter. Tous les gens que je connais qui ont voulu le faire et qui ne l'ont pas fait auraient dû le faire. La réflexion aurait été plus encourageante. N'importe qui dans la salle peut se lever et me dire que je suis dans l'erreur. Prouvez-le-moi, je n'ai aucun problème. Je préfère faire une suggestion qui sera évaluée, et peut-être pas retenue, que de tenter de dépeindre un monde idéal qui n'a aucune chance d'exister. Pour les philosophes en général, un projet de loi est trop appliqué pour qu'ils l'étudient. Les gens de loi trouvent qu'au plan éthique c'est au delà du procédural auquel ils sont habitués. Il y aurait peut-être des affinités à aller chercher.

Le sénateur Fox : Je pense que la tentation de retenir ce que vous avez dit est très grande, et l'approche que vous avez prise a été corroborée par M. Shapiro précédemment. C'est un grand commissaire à l'éthique. Nous sommes très chanceux d'avoir pu le convaincre de servir l'intérêt public pour une période de temps. Cela démontre qu'il y a une carence dans ce projet de loi.

Vous avez touché un peu à la question internationale. Je ne suis pas un expert en la matière, mais vous m'avez surpris en disant qu'il n'y avait pas de projets de loi, pas de pratiques dans ce genre dans les pays européens.

M. Villemure : Curieusement, très peu. J'étais en France, l'année dernière, avec la haute administration française. Leur premier projet de loi fut de créer un commissaire à la déontologie. L'intérêt envers l'éthique est très important pour les Français aux fins de discussions, mais le principal souci de l'administration française était à l'effet que les compagnies, si elles étaient principalement publiques, deviendront principalement privées parce qu'elles seront cédées. On se soucie des conflits d'intérêts qu'on désire baliser par des règles déontologiques et juridiques. Étant avec les fonctionnaires du cabinet de M. De Villepin à l'époque, je suis resté stupéfait de ce que j'ai vu voir. Je m'attendais à autre chose. J'ai vu de petits efforts timides en Belgique et au Luxembourg — dans les plus petits pays —, mais rien en Italie ou en France. C'était très impressionnant. On a beaucoup de documentation sur les pays anglo-saxons à travers l'OCDE, laquelle fait principalement ses enquêtes auprès de ces pays.

I have a great deal of respect for Mr. Shapiro. He is like an eagle in a small cage. The current position greatly limits his capacities to a few small acts that do not match up with his abilities. I was critical of that in a newspaper article at the time. He could do more good than other people. He is a keeper, in my opinion.

Senator Fox: In the English text, it says: "occurrence of certain terms." Is that a finding that the word "éthique" comes up so many times versus the term "ethics," "responsabilisation" versus "accountability"? Have you compared the texts to see whether the words were used the same way in the French and English versions?

Mr. Villemure: On both levels. The first is a recurrence of the term and the second determines the various levels of meaning. The word "éthique" has three meanings, and "accountability" has two. Between the two versions, the recurrence of terms has been improved, but the meaning has not been improved; there is still the same number of meanings. The meaning has not been clarified, but the presentation has. That's not a bad thing, it is what you see, what you count with a word-counting software program. The uncertainty remains where it always was.

Senator Fox: In terms of the role and characteristics of commissioners, I noticed that in the bill, in section 81, page 44, the description of who can be appointed is very limited. If I understand your position correctly, you would like to see those limits quite simply dropped, so that the best candidate could be chosen, be that person an academic or an ethicist, or did you just want ethicist added to the list?

Mr. Villemure: No, I do not just want ethicist added to the list. I was being fetishist. In my work, whenever ethics is being discussed, I never refer to ethicists. I find that quite hilarious. It is more a matter of doing away with the limits. The person could be a lawyer, an ethicist or any number of things. A student of the history of philosophy would have a great deal of knowledge. Many of today's problems are old problems with new words. We tend to forget the old wisdom. There is also the idea of the government mandarin. That might make a good commissioner. But I think the person should be required to have at least some training in ethics, and lawyers do have some, but I do not think they have enough for this job. Unfortunately, I would say that when I meet younger lawyers, they are more like legal technicians. We do still come across some people with a classical education, and that is great. If the person is not an ethicist, they should at least be trained in ethics. There are plenty of graduates with a master's in ethics. Not all of them are able to do this job, but some are.

Senator Fox: You drew a distinction between an advisory commissioner and an investigative commissioner.

Mr. Villemure: Yes.

Senator Fox: Could an investigative commissioner be in the office of an ethics commissioner? Could that be sent to another organization?

J'ai beaucoup d'estime pour M. Shapiro. Il est pareil à un aigle dans une petite cage. La fonction actuelle limite grandement ses capacités à quelques petits actes qui ne correspondent pas à ses compétences. Je l'avais déploré dans un article de journal à l'époque. Il pourrait faire plus de bien que d'autres personnes. Il est un de ceux que je retiendrais.

Le sénateur Fox : Dans le texte anglais, il est dit : « occurrence of certain terms. » Est-ce une constatation du fait que le mot « éthique » revient tant de fois par rapport au mot « ethic », « responsabilisation » par rapport à « accountability »? Avez-vous comparé les textes pour voir si les mots avaient été utilisés de la même façon dans les versions françaises et anglaises?

M. Villemure : Sur les deux niveaux. Le premier est une récurrence du terme et le deuxième détermine les différents niveaux de sens. Le mot « éthique » a trois sens et « accountability » deux. Entre les deux moutures, on a amélioré la récurrence des termes, mais on n'a pas amélioré le sens, qui est toujours au même nombre de sens. On n'a pas clarifié le sens, mais la vitrine. Ce n'est pas péjoratif, c'est ce qu'on voit, ce que l'on compte avec un logiciel compteur de mots. Le doute est au même endroit.

Le sénateur Fox : Quant au rôle et aux caractéristiques des commissaires, j'ai bien noté que dans le projet de loi à la l'article 81, à la page 44 on est très limitatif en décrivant les personnes qui peuvent être nommées. Si je comprends bien votre position, vous aimeriez que ces limites éclatent tout simplement et qu'on puisse choisir la meilleure personne, qu'elle soit du monde universitaire ou éthique ou est-ce simplement un ajout d'éthicien?

M. Villemure : Non, ce n'est pas simplement un ajout d'éthicien. Je faisais la boutade. Dans le cadre de mes fonctions, partout où on parle d'éthique, je ne parle jamais d'un éthicien. Je trouve cela un peu hilarant. C'est plus les limites qui devraient éclater. La personne pourrait être un juriste, un éthicien ou bien des choses. En étudiant l'histoire de la philosophie, on se rend compte de plusieurs choses. Plusieurs des problèmes aujourd'hui sont des vieux problèmes avec des nouveaux mots. On a tendance à oublier les vieilles sagesse. Le concept de mandarin d'État existe aussi. Ce concept pour un commissaire est intéressant. Mais je crois que la personne devrait impérativement avoir un minimum de formation en éthique et les juristes en ont, mais je crois qu'ils n'ont pas assez pour remplir cette fonction. Tristement je dirais, quand je rencontre les plus jeunes juristes, ils sont plus techniciens du droit. Nous rencontrons encore ce côté cours classique qui est très noble. Si la personne n'est pas éthicienne, elle devrait être formée à la chose, minimalement. Les diplômés sortent par dizaines dans les deuxièmes cycles en éthique. Ce ne sont pas tous des gens habilités à le faire mais certains le sont.

Le sénateur Fox : Vous avez fait la distinction entre le commissaire conseiller et le commissaire enquêteur.

M. Villemure : Oui.

Le sénateur Fox : Un commissaire enquêteur pourrait-il être dans un bureau du commissaire à l'éthique. Cela pourrait être envoyé à un autre organisme?

Mr. Villemure: It depends on the supervision. The investigative commissioner cannot be supervised by the advisory commissioner. They can be at the same level, under a superior officer. In public and private organizations in general, these types of duties are the work of a secretary general. There is a direct link with the boss. But one cannot supervise the other, either way round.

[English]

Senator Milne: I know that our time is getting short so I will be very brief. I was impressed by your definition — “ethical thinking occurs before a decision while concepts of accountability refer to a time after a decision.” This has been the clearest explanation we have had of the entire situation so far.

You talked about the fact that values must be stipulated in this bill, and they are not. On what would this ethics commissioner, czar or whatever you want to call the individual base a judgment if there are no values stipulated in the bill?

Mr. Villemure: As of now, he will have to base his judgment strictly on rules, meaning that he will be able to investigate and judge on regular cases and will be left in the dark as far as non-regular cases are concerned. He will be able to do part of his job with the bill as it is.

Senator Milne: So this bill is only partially effective, is that correct?

Mr. Villemure: Yes.

Senator Milne: You mentioned several things that should be added into the bill. These were the concepts of fairness, respect and accuracy, those three particular concepts. Would you recommend that we make an amendment to add those, to expand the role of this commissioner?

Mr. Villemure: I think we should make an amendment to expand the role. As far as the three terms are concerned, I have not prepared anything for you this morning. It could need a second thought, but we are in the vicinity of these three things. I will be happy to write it more clearly if you want me to do so. However, that is something that should be added and expanded in the bill.

Senator Milne: Thank you. Perhaps the witness could write something and send it to us.

The Chairman: Please.

Mr. Villemure: Okay.

Senator Baker: You have conducted a fascinating analysis of the bill. Perhaps every piece of legislation should receive such an analysis.

I was sympathizing with Senator Stratton as I watched your presentation. Let us get one thing straight: You are in favour of this bill, are you not? You think that this is an ethical moment in time for Canada.

M. Villemure : Ça dépend de la supervision. Il ne peut pas être supervisé par le conseiller. Ils peuvent être en ligne, à travers un fonctionnaire supérieur. Dans les organisations publiques et privées, généralement, ce genre de fonction s'assimile à celle d'un secrétaire général. Il y a un lien direct avec le patron. Mais on ne peut pas superviser l'autre, quel qu'il soit.

[Traduction]

Le sénateur Milne : Je sais que le temps nous est compté, et je serai donc très brève. J'ai été impressionnée par votre définition — « une réflexion éthique a lieu avant une décision, tandis que les concepts d'imputabilité, de reddition de comptes... font référence au moment après une décision ». Cette explication a été la plus claire que nous ayons entendue jusqu'à présent.

Vous dites que le projet de loi doit préciser des valeurs, ce qu'il ne fait pas. Ce commissaire à l'éthique, ce tsar ou peu importe le nom qu'on veut lui donner, sur quoi fonderait-il un jugement si le projet de loi ne prescrit aucune valeur?

M. Villemure : Dans l'état actuel des choses, il devra le faire en se fondant rigoureusement sur des règles, ce qui veut dire qu'il va pouvoir faire enquête et juger de causes ordinaires et que, dans le cas de causes extraordinaires, il sera dans le noir. Avec le projet de loi sous sa forme actuelle, il pourra faire une partie seulement de son travail.

Le sénateur Milne : On pourrait donc dire que ce projet de loi n'est donc que partiellement opérant, n'est-ce pas?

M. Villemure : C'est exact.

Le sénateur Milne : Vous avez mentionné plusieurs éléments qui devraient être ajoutés à ce texte. Il s'agit pour être plus précise des concepts d'équité, de respect et de précision. Nous recommanderiez-vous d'apporter un amendement en conséquence pour élargir ainsi le rôle du commissaire?

M. Villemure : Je pense effectivement qu'il faudrait un amendement dans ce sens. Pour revenir à ces trois concepts, je n'ai rien préparé à votre intention pour aujourd'hui. Cela nécessiterait peut-être une réflexion ultérieure, mais nous ne sommes pas loin de ces trois concepts. Je serais ravi de le mettre de façon plus claire par écrit si c'est ce que vous voulez. C'est toutefois quelque chose qu'il faudrait ajouter et développer dans ce projet de loi.

Le sénateur Milne : Je vous remercie. Le témoin pourrait peut-être nous mettre quelque chose par écrit et nous le faire parvenir.

Le président : Je vous en prie.

M. Villemure : D'accord.

Le sénateur Baker : Vous venez de mener une analyse tout à fait fascinante du projet de loi et peut-être tous les projets de loi mériteraient-ils une analyse de ce genre.

En vous écoutant, je compatissais avec le sénateur Stratton. Comprenons-nous bien : êtes-vous oui ou non favorable à ce projet de loi? Vous nous avez dit qu'il s'agissait d'un tournant éthique dans l'histoire du Canada.

Mr. Villemure: Yes.

Senator Baker: So you are in favour of this bill.

Senator Stratton: Thank you for asking my question, senator.

Senator Milne: I think we are all in favour of the bill. We just want to improve it.

Senator Baker: I have two questions. In this case, what should be the accurate translation of the word “accountability?”

Mr. Villemure: “Imputabilité.”

Senator Baker: The second question is this: In your analysis of the bill, there is lots of ethics but no “éthique.” Do you believe that one language prevails over another in the interpretation of statutes? What is your general belief on that?

Mr. Villemure: Again, not speaking from a lawyer’s point of view, I think the bill should be clear and effective in both languages and there are ways to do that. However, the way the bill is written now, it is written on both sides with their own linguistic terms but the terms have not been cleaned of their heritage so they say different things. That is the main problem.

Your first question as to “imputabilité” or accountability is interesting.

[Translation]

The accountability bill in French is very interesting, but the text does not fit with it. I would like it to be an accountability bill, and for it to be called that, that would be fine, but in order for that to be so...

[English]

There are lots of things to be improved.

Senator Baker: In my second question to you, which was my final question, what normally happens is that you would take both languages — English and French — and you would analyze a word, according to the instruction in a text called *The Construction of Statutes*, within the meaning of that particular clause in the bill, and then within the meaning of the intent of the legislation that the government had. I suppose what you are saying is that without some sort of a mission statement or without some explanation of what the principles are that are being legislated, this would be a very difficult task to do, and perhaps impossible for a judge to analyze. Is that your point?

[Translation]

Mr. Villemure: Yes, that is my point. I would not presume to tell you how to write this kind of thing, but it is apparent that the discipline of philology has not been used here to the fullest extent. Linguistics has been used, and some etymology, but no philology. And why is that necessary? When you draft legislation, in general, you describe things that are generally restrictive. This bill has to

M. Villemure : Oui.

Le sénateur Baker : Ainsi, vous appuyez ce projet de loi.

Le sénateur Stratton : Merci d’avoir posé ma question, monsieur le sénateur.

Le sénateur Milne : Je pense que nous appuyons tous le projet de loi. Nous souhaitons simplement l’améliorer.

Le sénateur Baker : J’aimerais poser deux questions. Dans le cas qui nous intéresse, quelle serait la traduction exacte du mot « accountability »?

M. Villemure : « Imputabilité ».

Le sénateur Baker : Voici ma deuxième question. D’après votre analyse du projet de loi, il y est beaucoup question de « ethics » mais pas d’« éthique ». Croyez-vous qu’une langue a plus de poids que l’autre pour l’interprétation des lois? Quel est votre avis pour les lois en général?

M. Villemure : Encore une fois, sans adopter le point de vue d’un avocat, je pense que le projet de loi doit être clair et applicable dans les deux langues et il y a des moyens de s’en assurer. Toutefois, les deux versions du projet de loi ont été rédigées en parallèle en utilisant la terminologie propre à chaque langue mais les termes n’ont pas été affranchis de leur héritage de sorte qu’ils finissent par dire des choses différentes. C’est le principal problème.

Votre première question sur « imputabilité » ou « accountability » est intéressante.

[Français]

Le projet de loi en français sur la responsabilité est très intéressant mais le texte ne va pas avec. J’aimerais que ce soit un projet sur la responsabilité, qu’il s’intitule ainsi, c’est très bien, mais pour qu’il le soit...

[Traduction]

Il y a plusieurs améliorations à apporter.

Le sénateur Baker : Au sujet de ma seconde et dernière question, normalement pour les deux langues — l’anglais et le français — on analyse le mot suivant les règles d’un texte intitulé *Interprétation des lois* dans le contexte de l’article du projet de loi où il est utilisé puis en tenant compte de l’intention du législateur. Je suppose que vous nous dites qu’en l’absence d’un énoncé de mission ou d’une explication des principes qui font l’objet de la loi, c’est une tâche très difficile à accomplir et qu’il serait peut-être impossible pour un juge d’analyser le texte. Est-ce bien ce que vous nous dites?

[Français]

M. Villemure : Oui, c’est mon point. Je ne veux pas présumer comment on écrit ce genre de choses mais on peut constater que la discipline de la philologie ici n’a pas été utilisée à son plein pouvoir. On a utilisé la linguistique, une partie de l’étymologie mais on n’a pas touché à la philologie. Pourquoi y toucher? Quand on écrit une loi, généralement on va décrire des choses

do with the why, and the why is an added level of abstraction. Lawyers working on this subject are perhaps a bit less familiar with this added level of abstraction. That is why some clarification is needed, and that would come from the discipline that I just mentioned. It is in no way a reflection of the competence of the people in question. It is just an added level of abstraction.

Historically, the profession of lawyer and philosopher was one and the same. Over the last 2000 years, a distinction has risen between the two. In order to get to the issue of why, the legislation has a lot to do with the how, a little something needs to be added by way of a contribution from those sciences.

[English]

Senator Stratton: I am having difficulty with this whole question about ethics, principles and values. You said in your opening statement that ethics cannot be reduced to a mass of principles and values. I agree with that statement. We all wrestle with it. However, Mr. Shapiro last night testified that he wanted to enshrine into this bill a set of principles and values. Do you agree with Mr. Shapiro? How do we deal with this issue and leave it such that we are not really saddling ourselves with something that will be onerous in the future?

Mr. Villemure: If I recall correctly in my presentation, I said that the bill made numerous references to rules, principles and some directions. It made reference to the words but never made explicit reference to the principles in question. We talked about them; we did not say anything about what they are.

[Translation]

The word is mentioned frequently, but not its meaning. In this, I agree with Mr. Shapiro that the missing elements should be added. Besides, the theme of my presentation was what the bill does not say. I told you that the bill was rich, in 72 to 72.01, it refers to rules, principles and duties, but the principles were never identified. That is what lacking, and that is what Mr. Shapiro is proposing, I did not hear his testimony but that is what I take it to have been.

[English]

My presentation was to question if there are too many values and principles; there are none. There are rules. We talk about principles and values but there are none, in fact.

The Chairman: Senator Stratton, in his presentation he said that “the failure to spell out principles and values in the bill risks reducing the role of the commissioners to that of technicians who know the how rather than advising on the why.” He does say “the failure to spell out the principles and values in the bill.”

Senator Stratton: Yes. A few of us were part of the group wrestling with our set of rules for the Senate over a long period of time as I recall.

généralement restrictives. Ce projet de loi concerne le pourquoi et là, le pourquoi est un niveau d'abstraction supplémentaire. Les juristes ayant travaillé sur ce sujet sont peut-être un peu moins familiers avec cette abstraction supplémentaire. C'est pourquoi on aurait besoin d'un éclairage qui serait celui de la discipline que je viens de mentionner. Cela ne reflète en rien la compétence des gens en question. C'est un niveau d'abstraction supplémentaire tout simplement.

Historiquement, la profession d'avocat et de philosophe était la même. On les a distinguées au cours des 2 000 dernières années. Pour arriver à la question du pourquoi, la loi traite beaucoup du comment, il faut ajouter un petit bout de contribution de ces sciences.

[Traduction]

Le sénateur Stratton : J'ai du mal à m'y retrouver dans cette question d'éthique, de principes et de valeurs. Vous avez dit dans votre exposé préliminaire que l'éthique ne peut être réduite à un ensemble de principes et de valeurs. J'en conviens. C'est une question que nous nous posons tous. Toutefois, hier soir, M. Shapiro nous a dit qu'il voulait inscrire dans ce projet de loi un ensemble de principe et de valeurs. Êtes-vous d'accord avec M. Shapiro? Comment pouvons-nous régler cette question sans nous encombrer de quelque chose de trop lourd à appliquer?

M. Villemure : Si je me souviens bien, je vous ai dit dans mon exposé que le projet de loi mentionnait à maintes reprises des règles, des principes et quelques directives. J'ai fait allusion aux mots, mais jamais de manière explicite aux principes en question. Nous en avons parlé; nous n'avons pas dit ce qu'ils sont.

[Français]

On mentionne souvent le mot mais pas son sens. Dans cette réponse, je serais d'accord avec M. Shapiro pour pouvoir ajouter ces éléments manquants. D'ailleurs le thème de la présentation était sur les silences, ce que le projet de loi ne disait pas. Je vous disais que le projet de loi était riche, dans 72 à 72.01, on parlait de règles, de principes et d'obligations mais on ne nommait jamais les principes. C'est ce qui manque et c'est ce que M. Shapiro propose, je n'ai pas entendu son témoignage mais c'est ce que j'en comprends.

[Traduction]

Dans mon exposé, je demandais s'il y a trop de valeurs et de principes; il n'y en a aucun. Il y a des règles. Nous parlons de principes et de valeurs mais en fait, il n'y en a aucun.

Le président : Monsieur le sénateur, dans son exposé, il a dit que : « Le manque de principes, de valeurs dans le projet de loi risque de réduire le rôle du commissaire à celui d'un technicien du « comment » au détriment du conseiller sur le « pourquoi » ». Il dit bien : « le manque de principes, de valeurs dans le projet de loi ».

Le sénateur Stratton : Oui. Quelques-uns d'entre nous ont fait partie du groupe qui s'est torturé les méninges pendant un bon bout de temps au sujet des règles du Sénat, si je me souviens bien.

Each house sets its rules based on a certain set of principles it feels is important. The commissioner, in our case, interprets those principles. There is a gatekeeper in each case in each house — a committee. The committee in our house is chaired by Senator Joyal and it is made up of five members. That committee ensures that things are done ethically, appropriately, for the most part. That is my sense of how we govern ourselves. Those mechanisms are already in existence.

To handcuff each house, which may have a different set of values and principles, with the same interpretation, no matter which house it is, I think is wrong for different reasons. The principles and values should be stated in the individual set of rules in each house, established by the members of each house, and then interpreted by the ethics commissioner in the House case or the ethics officer in our case. I really strongly believe that. I do not think it should be part of the bill. These should not be part of the bill for that reason.

I should like you to respond to that because this is a critical issue as far as I am concerned.

[Translation]

Mr. Villemure: I mostly disagree. Perhaps I should try to make it easier to understand. I do not believe that the rules and values should lie with each house. There are certainly different ways to review those rules and values in each house, but when we are talking about governing public office holders in Canada, there are certain federative concepts that need to be established.

Take respect, for example. This concept applies in different ways, depending on whether you are a member of Parliament, a deputy minister or someone else. But the essence of that respect is still to think twice so as to not to cause needless offence. Although the way in which the principle is applied may vary, the meaning remains the same. If we start to have variations in values and principles among us, it will be a mess. Why make things simple when we could make them complicated, that is the question I might ask you. This is definitely the place for this kind of principles and values, and they should be found in both houses and in all that governs the public sector.

When deciding what to do in order to do good, one cannot do everything. It is impossible to say that one thing will be good for one body and bad for the other. When defining a principle, from the Latin *princeps* first, it should prevail. If the *princeps* prevails, it governs all bodies. I do not believe that there should be many principles, there are no figures or standards, but they must prevail, because by definition, they are overriding. I am not sure if I have properly answered Senator's Stratton question.

[English]

Senator Stratton: When looking at the set of rules established by the House of Commons and the set of rules established by the Senate — if you were to look at the difference, I think you would understand what I was getting at. I think it is important for you to at least take a glance at this, to understand.

Chaque chambre établit ses règles en se fondant sur un certain nombre de principes qui lui semblent importants. De notre côté, le commissaire interprète ces principes. Chaque Chambre a également un comité de vigilance. Le comité sénatorial, présidé par Serge Joyal, compte cinq membres. Ce comité veille à ce que les choses se fassent de manière conforme à l'éthique, de manière appropriée, dans la plupart des cas. C'est ainsi, à mon sens, que nous nous gouvernons. Ces mécanismes existent déjà.

Je crois qu'il est inacceptable, pour différentes raisons, de menotter les deux chambres, qui peuvent avoir différentes valeurs et différents principes, avec la même interprétation. Les principes et les valeurs devraient être énoncés dans le règlement de chacune des deux chambres, être établis par les membres de chaque chambre, puis interprétés par le commissaire à l'éthique dans le cas de la Chambre des communes ou par l'agent d'éthique dans notre cas. J'en suis vraiment fermement convaincu. Je ne crois pas que ça devrait faire partie du projet de loi. Et c'est pour cette raison que ça ne devrait pas faire partie du projet de loi.

J'aimerais connaître votre avis là-dessus, parce qu'il s'agit, selon moi, d'une question importante.

[Français]

M. Villemure : Je suis principalement en désaccord. Je vais peut-être tenter de simplifier la compréhension de ces points. Les règles, les valeurs, je ne crois pas qu'elles devraient reposer au sein des instances. Il y aura certainement des façons différentes de revoir ces règles et ces valeurs au sein des instances mais quand on parle de gouverner les titulaires de charges publiques canadiennes, il y a certains concepts fédérateurs qui doivent être mis en place.

Je prendrai l'exemple du respect. Ce concept s'appliquera de façon différente selon que l'on est un député, un sous-ministre ou quelqu'un d'autre. Mais l'essence du respect demeure ce second regard afin de ne pas heurter inutilement. Bien que le dérivé de l'application soit différent, le sens demeure le même. Si on commence à avoir des variations de valeurs et de principes entre chacune, ce sera le fouillis. Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué, c'est la question que je pourrais vous poser. La place est bien là pour ce genre de principes et de valeurs et ils devraient se retrouver dans les deux chambres et dans tout ce qui gouverne la chose publique.

Quand on a à décider quoi faire pour bien faire, on ne peut pas tout faire. On ne peut pas dire ce sera bien pour l'un et mal pour l'autre. Quand on définit un principe, du latin *princeps* premier, le principe devrait être avant tout. S'il est avant tout, il gouverne les autres instances. Je ne crois pas que les principes devraient être nombreux, il n'y a pas de chiffres ou de standards mais ils doivent présider parce qu'en leur sens, ils sont premiers. Je ne sais pas si je réponds bien à la question du sénateur Stratton.

[Traduction]

Le sénateur Stratton : Si vous examinez le règlement établi par la Chambre des communes et le règlement établi par le Sénat, je crois que vous comprendrez ce que je veux dire. Je crois que, pour comprendre, il est important que vous y jetiez un coup d'œil, à tout le moins.

Mr. Villemure: I know where you are coming from.

Senator Stratton: I thank you for that.

With separate committees, we act as gatekeepers, in essence, so that we strike a balance between the individual's right to file a complaint and those balanced against the frivolous complaint that we are really concerned about. That is why it is enshrined in this bill; each house has its own committee for gatekeeping to prevent this. The overload for the ethics officer or commissioner, however he or she is named, is reduced substantially. You will have the vetting process go through the gatekeeper process.

Mr. Villemure: By doing so, you are helping the task of the person that is acting after a decision; you are not helping the task of the person acting before decision.

Senator Stratton: Oh, yes, you are. You are.

Mr. Villemure: Do you think so?

Senator Stratton: Yes, because the ethics officer cannot proceed without that gatekeeper saying yes.

[Translation]

Mr. Villemure: I would perhaps disagree with you on that. Let us suppose, for the sake of comparison, that the ethics advisor suggests something that goes against the mandate of the ethics investigator, but for reasons which are documented and debated, the spirit of the law is respected whereas the letter of the law has been broken. This is the type of case that you will see arise. What is to be done if to do good means breaking the letter of the law? In such a case, there would be deadlock.

[English]

Senator Stratton: Personally, I do not think so. I do not see our committee going against the letter of the law. We went through that recently, very recently, and there was no way. We had an established set of principles by which we operated and that was it.

There was pressure brought to bear to make another decision and we made the appropriate one, I think, and a very good one in that case. Therefore, I do not agree with you; I cannot agree with you on that, so will we agree to disagree?

Mr. Villemure: We will agree to disagree. That is it.

Senator Day: I am afraid I will have to agree to disagree with Senator Stratton, too.

I refer Mr. Villemure, if he has a chance in due course, to look at proposed section 45 that allows the commissioner to examine matters on his own initiative, so there is no gatekeeper involved with respect to public office-holders.

We seem to have been confusing three different concepts here. There is the senators, there is the House of Commons and then there is public office-holders, and the public office-holders are divided again in the new proposed act. The commissioner is given

M. Villemure : Je comprends votre point de vue.

Le sénateur Stratton : Je vous en remercie.

Avec nos comités séparés, nous agissons essentiellement à titre de comités de vigilance, afin d'assurer un équilibre entre le droit des gens de déposer des plaintes et les plaintes frivoles qui nous préoccupent vraiment. C'est pourquoi ce concept est enchâssé dans ce projet de loi; chaque Chambre a son propre comité de vigilance pour prévenir ces situations. Ainsi, la surcharge de travail pour l'agent ou le commissaire à l'éthique, peu importe le nom qu'on leur donne, est considérablement réduite. Le contrôle sera donc assuré dans le cadre du processus de vigilance.

M. Villemure : En procédant de cette façon, vous contribuez à la tâche de la personne qui agit après la décision; vous ne contribuez pas à la tâche de la personne qui agit avant la décision.

Le sénateur Stratton : Oh oui, nous y contribuons.

M. Villemure : Vous croyez vraiment?

Le sénateur Stratton : Oui parce que l'agent d'éthique ne peut pas aller de l'avant sans la permission du comité de vigilance.

[Français]

M. Villemure : Ici j'aurais peut-être un désaccord. Admettons pour fins de comparaison que le conseiller à l'éthique suggère quelque chose qui aille contre les dispositions de l'enquêteur à l'éthique mais que dans ce cas, pour des raisons documentées et argumentées, on rejoint l'esprit de la loi mais on en trahit la lettre. C'est le genre de cas que vous allez voir. Que faire si bien faire signifie transgresser la lettre de la loi? Dans ce cas-là, vous vous retrouvez dans une impasse.

[Traduction]

Le sénateur Stratton : Je ne pense pas. Je ne peux pas imaginer notre comité aller à l'encontre de la lettre de la loi. Nous sommes passés par là récemment, très récemment, et nous avons sans réserve respecté les principes établis.

Nous avons subi des pressions en faveur d'une autre décision, et je crois que nous avons pris la bonne décision, une très bonne décision dans ce cas. Je ne suis donc pas d'accord avec vous; je ne peux pas être d'accord avec vous sur cette question, donc sommes-nous d'accord pour être en désaccord?

M. Villemure : D'accord. C'est tout.

Le sénateur Day : J'ai bien peur de devoir être d'accord pour être en désaccord avec le sénateur Stratton moi aussi.

J'invite M. Villemure, s'il en a l'occasion, à examiner l'article 45 proposé, qui permet au commissaire d'examiner les questions de sa propre initiative. Aucun comité de vigilance n'intervient donc en ce qui a trait aux titulaires de charge publique.

Nous semblons avoir de la difficulté à faire la distinction entre trois concepts différents ici. Il y a les sénateurs, il y a la Chambre des communes, puis il y a les titulaires de charge publique, qui sont encore une fois divisés en deux catégories dans la nouvelle loi

a lot more authority to go in and do investigations and, as we found out yesterday, to let the Prime Minister know what he is doing about these various investigations.

That was only for the benefit of Senator Stratton because I think he might have been confusing you in some of his questioning.

Let me talk about the principles and values that you were talking about earlier. It seems that the drafters of Bill C-2 have decided that they cannot do what had been previously done because we were going from a value-based system to a rules-based system.

Previously, we had codes. There is a conflict of interest code and post-employment code for public office-holders. This was Prime Minister Martin's. In his code, at the very beginning, objects and principles are stated. They act as an overall guide. I will let you take a look at that in due course, but I wanted to point these things out to you.

Then along comes Mr. Harper and he created his own code. This is still value-based conflict of interest rules. In that code, you can see it at the front, is "objects and principles." That is what we have been talking about here, namely, these objects and principles that exist.

The Chairman: Are they the same in the two documents?

Senator Day: No, they are not precisely the same.

The Chairman: But generally the same?

Senator Day: Yes; they provide an umbrella under which the specific rule can be interpreted by the commissioner or the officer.

The other document I have is the Conflict of Interest Code for Senators. We did the same thing — "purposes and principles" at the front end to give whoever is interpreting or enforcing this code a general mindset for the interpretation of the specific rule. That is a value-based system. Along comes Bill C-2 and it was decided, for whatever reason, not to put those general principles in there.

The question I have for you is this: Is it inconsistent when you go from a value-based system like these were to a rules-based system like this is purporting to be? Is it inconsistent then to have principles and values in the rules-based system?

[Translation]

Mr. Villemure: That is a very interesting question because were the rules and values to be built into the legislation, they would not change as they are being changed now. Perhaps they are similar, I have not seen them, but at least we are talking about a stronger foundation. When we work from a system of codes, which do not have any statutory power but rather an ethical one, when we work from an ethics system, with certain rules and values, and when we fall into a system that lacks values and principles, I believe that

proposée. Le commissaire a beaucoup plus de pouvoir relativement aux enquêtes, et comme nous l'avons découvert hier il peut informer le premier ministre des mesures qu'il entend prendre concernant ces diverses enquêtes.

J'ai donné cette explication à titre d'information pour le sénateur Stratton, parce que je crois qu'il a peut-être embrouillé les choses pour vous avec certaines de ses questions.

Laissez-moi revenir aux principes et aux valeurs dont vous parliez plus tôt. Je crois que les rédacteurs du projet de loi C-2 ont décidé qu'ils ne pouvaient pas faire ce qui avait été fait auparavant parce que nous passions d'un système fondé sur des valeurs à un système fondé sur des règles.

Auparavant, il existait des codes. Il existe un code régissant les conflits d'intérêts et un code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne l'après-mandat. Il s'agissait de l'initiative du premier ministre Martin. Au tout début de ce code, on y énonce les objets et les principes. Ils servent d'indication générale. Je vous laisserai examiner ces questions en temps voulu, mais ce sont les aspects que je tenais à vous signaler.

Ensuite est arrivé M. Harper qui a créé son propre code. Il s'agit toujours de règles régissant les conflits d'intérêts, fondées sur des valeurs. Comme vous pourrez le constater, ces règles énoncent dès le départ quels en sont les « objets et principes ». C'est ce dont nous avons parlé ici, à savoir les objets et principes qui existent.

Le président : Sont-ils les mêmes dans les deux documents?

Le sénateur Day : Non, ils ne sont pas exactement les mêmes.

Le président : Mais de façon générale, ils sont semblables?

Le sénateur Day : Oui; ils fournissent un cadre selon lequel des règles particulières peuvent être interprétées par le commissaire ou l'agent.

L'autre document que j'ai est le Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs. Nous avons procédé de la même façon — on y énonce au tout début les « objets et principes » qui servent d'indication générale à l'intention des responsables de l'interprétation ou de l'application du code, lorsqu'il s'agit d'interpréter des règles particulières. Il s'agit d'un système fondé sur des valeurs. Arrive alors le projet de loi C-2 et on décide, pour une raison quelconque, de ne pas y inscrire ces principes généraux.

La question que j'aimerais vous poser est la suivante : peut-on, en toute logique, passer d'un système de valeurs à un système de règles comme celui-ci? Est-il illogique par conséquent qu'un système de règles renferme des principes et des valeurs?

[Français]

M. Villemure : C'est une question très intéressante car si les règles et les valeurs étaient à l'intérieur de la loi, elles ne changeraient pas comme elles le font. Peut-être sont-elles similaires, je ne les ai pas vues, mais du moins, on parle d'une assise plus solide. Je crois que quand on part d'un système de codes, qui n'a pas force de loi mais qui a une force déontologique, quand on part d'un système déontologique, avec certaines règles et valeurs, et qu'on tombe dans un système où il n'y a pas de

we are losing something along the way. Of all the codes I have studied over the years, very often the principles and values are described starting from page one; there were also many codes which remained intact even if the first page were removed. I find this to be unfortunate. That page is what is referred to as “posted ethics.” In other codes, the first page is very much consistent with the rest of the code. I have no problem so long as there is consistency. The problem with C-2 is that there is no consistency; and as such, we will never be able to manage irregular cases because without values, the rules suppose that all the cases are ordinary. As I said earlier, part of the reasoning is missing when it comes to managing irregular cases. There is no problem when it comes to regular and ordinary cases; it may be a bit tough but it will do. To my mind, that does not pose any problem. The problem is that we will be missing tools to analyze the more troubling cases. Some tools may already be built into these codes, I am not aware of them, but to go from a system of values to a system of rules is a step backwards.

[English]

Senator Day: I would be pleased to share these with you. If you have any other comments that you would like to send back to us, that would be helpful. That applies also to the comparisons or updates of how frequently the various words were used.

I was very concerned about your comment that you read this in one language and then you read it in a second language and it meant two different things. That makes it extremely difficult for us to say then let us just pass this bill along and let someone else sort it out. That is our job.

We are supportive of the concept of ethical behaviour and the concept of having accountability in government and in parliamentarians. We are very supportive of all of that, but we have a constitutional responsibility to ensure that bills go through that make sense — and they should make equal sense, I agree with you wholeheartedly, in the two official languages. If you could help us in suggesting any amendments that should be made to achieve that goal, we would be very pleased. Ultimately, we will pass a bill and we want to pass the best bill we possibly can.

[Translation]

Mr. Villemure: You reassure me. Before the hearing began, Senator Joyal told me that people tend to assume that very little is done here. I am very pleased to be here because this place provides one a forum to speak out. I know that you are absolutely rigorous, that is why I am trying to express these highly complex ideas. A person cannot retain everything, but I am certain that you are working very rigorously. I much appreciate the fact that we can go over each point, step by step. I believe that this is

valeurs et de principes, je crois qu'on perd des plumes en chemin. Dans tous les codes que j'ai examinés au fil du temps, souvent, la première page contenait les principes et les valeurs; nombreux furent les codes où on aurait pu enlever la première page et lire le code quand même. Ce que je trouve malheureux. C'est une page qu'on appelle d'« éthique affichée ». Dans d'autres codes, c'était vraiment très consistant avec le reste du document. Tant que c'est consistant, je n'ai pas de problème. Le problème qu'il y a dans le projet de loi C-2, c'est qu'on ne retrouve pas cela; par conséquent, nous ne serons jamais capables de faire la gestion des cas irréguliers parce que, n'ayant pas de valeurs, au regard de la règle, on suppose qu'ils sont tous réguliers. Comme je disais tantôt, il y a un pan du raisonnement qui va manquer lors de la gestion des cas irréguliers. Dans les cas réguliers, on ne rencontrera aucun problème; cela sera peut-être un peu sévère, mais cela ira. À mes yeux, cela ne cause aucun problème. Le problème, c'est qu'il manquera des outils pour analyser les cas les plus embêtants. Certains de ces outils se trouvaient peut-être déjà dans ces codes, je ne le sais pas, mais passer d'un système de valeurs à un système de règles, c'est un pas en arrière.

[Traduction]

Le sénateur Day : Je me ferai un plaisir de vous les communiquer. Si vous avez d'autres commentaires que vous aimeriez nous faire parvenir, cela nous serait utile. Cela s'applique également aux comparaisons ou aux mises à jour quant à la fréquence avec laquelle divers termes sont utilisés.

Je trouve très inquiétant votre commentaire selon lequel vous avez constaté que le sens diffère d'une langue à l'autre. Il nous devient alors extrêmement difficile de nous contenter simplement d'adopter ce projet de loi et de laisser quelqu'un d'autre régler le problème. C'est notre travail.

Nous appuyons la notion de comportement éthique et de l'obligation, pour le gouvernement et les parlementaires, de rendre des comptes. Ce sont des principes que nous appuyons fermement, mais nous avons une responsabilité constitutionnelle pour ce qui est de nous assurer que les projets de loi adoptés ont du sens — et ils devraient avoir le même sens, et je suis tout à fait d'accord avec vous à ce sujet, dans les deux langues officielles. Si vous pouviez nous aider à proposer des amendements qui pourraient être apportés pour atteindre cet objectif, nous en serions très heureux. Au bout du compte, nous adopterons un projet de loi et nous tenons à adopter le meilleur projet de loi possible.

[Français]

M. Villemure : Vous me rassurez. Avant de débiter la séance, le sénateur Joyal me disait que les gens ont souvent tendance à penser que très peu de choses se font ici. Je suis heureux d'y venir parce que, justement, c'est l'endroit pour s'exprimer. Je sais que vous avez une rigueur absolue, c'est pour cette raison que j'essaie d'exprimer des idées très pointues. L'humain ne peut tout retenir, mais je suis convaincu que vous travaillez très rigoureusement. J'admire beaucoup le fait qu'on puisse évoquer chaque point,

essential because it will help us avoid problems which will inevitably arise in the future.

[English]

Senator Campbell: I am not fluent in French yet. Is it possible to bring these into the same meaning? Is it possible to have a word in French that means the same in English? That seems to be the difficulty we are having here.

Mr. Villemure: Yes, it is feasible but we have to get over our laziness. As an example, the term “ethics” in the English language could be best translated by the word “déontologie” in French, but we do it the lazy way — “ethics” becomes “éthique” in French. If we were to do it this way, there are simple things that could be done — ethics becomes “déontologie.”

Moral philosophy has a way —

[Translation]

— accountability is a term that can be properly translated. It is just that sometimes —

[English]

— I have noticed that people like to use the word “ethics” and they use it abundantly just to look good. Then you lose all the sense behind it because there is no substance. I would say if there is a need for the word, you use it; if not, use another word. That is why my comment from Camus was:

[Translation]

Using the wrong words for things makes the world an unhappier place.

[English]

That is all it is all about.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Villemure, in your study of the different Canadian systems which have been in place for a certain number of years in certain provinces, standards and codes have been in effect, and commissioners’ offices have been established and operating for a few years now. In your opinion, which approach resembles most that which you described this morning?

Mr. Villemure: I must admit that I am more interested in European practices as opposed to Canadian practices. I cannot speak on what is done at the provincial level because I am not sufficiently aware of the practices. At the Institute, we are in the process of developing a sort of model that would bridge the two. The Canadian situation is interesting in the sense that we have truly inherited two cultures and that is what we work with. It is wonderful. However, things may become abstract and difficult. Therefore, the French solution cannot automatically apply, nor can that of the European community, or an Anglo-Saxon solution

étape par étape. C’est essentiel, à mon avis, parce que cela évite maintenant des problèmes qui sans aucun doute se présenteront dans le futur.

[Traduction]

Le sénateur Campbell : Je ne comprends pas encore très bien le français. Est-il possible de faire en sorte que le sens soit le même dans les deux langues? Est-il possible de faire en sorte qu’un mot en français ait le même sens que le mot en anglais? Il me semble que c’est la difficulté avec laquelle nous sommes aux prises.

M. Villemure : Oui, c’est possible, et nous devons essayer d’être moins paresseux. À titre d’exemple, le mot français qui traduit le mieux le terme anglais « ethics » est le mot « déontologie », mais comme nous sommes paresseux nous traduisons « ethics » par « éthique ». Si nous procédions de cette façon, la solution serait simple — « ethics » deviendrait « déontologie ».

La philosophie a le don...

[Français]

...imputabilité, reddition de comptes sont des termes qui peuvent être bien traduits au sens. C’est juste que, parfois...

[Traduction]

... j’ai remarqué que les gens aiment utiliser le terme « éthique » — et qu’ils l’utilisent abondamment simplement pour faire bonne impression. Ce mot perd alors tout son sens parce qu’il est privé de substance. Je dirais que si le mot est nécessaire, utilisez-le; autrement, utilisez un autre mot. C’est la raison pour laquelle j’ai cité cette parole de Camus :

[Français]

Mal nommer les choses, c’est ajouter au malheur du monde.

[Traduction]

C’est à cela que ça se résume.

[Français]

Le sénateur Joyal : Monsieur Villemure, dans votre étude des différents systèmes canadiens déjà en place depuis un certain nombre d’années dans certaines provinces, les normes, les codes et les commissaires ont eu l’occasion d’opérer depuis quand même quelques années. D’après vous, quelle est l’approche la plus près de celle que vous décrivez ce matin?

M. Villemure : Je dois vous avouer avoir plus d’intérêt aux pratiques européennes qu’aux pratiques canadiennes. Je ne pourrais pas me prononcer sur les pratiques provinciales, ne les connaissant pas suffisamment. Au niveau de réflexion de l’Institut, on est en train de tenter de mettre sur pied un genre de modèle qui ferait le pont entre les deux. La situation canadienne est intéressante à l’égard qu’on est vraiment héritier de deux cultures et on fait avec les deux cultures. C’est merveilleux. Sauf que dans un cas, on tombe dans une abstraction difficile. Alors la solution française ne serait pas

for that matter. What can be developed quickly best resembles the British solution, including its strengths and weaknesses. I would say that the British solution, in all of its aspects, works very well in the United Kingdom; however, culturally speaking, it cannot be imported to Canada.

The aspect that I did not talk about this morning is whistleblowing. This is a striking example. In the United Kingdom, whistleblowing rates are very low, but the number of well-founded cases of whistleblowing is very high. In Quebec, there is a very low rate of whistleblowing, and a very high rate of unfounded cases. That is a small detail. The British model cannot be imported here just like that. The same goes for the entire piece of legislation.

I would like to look at the provincial side of things. I work a lot in Europe. I have been asked to compare components within the European Community.

[English]

Senator Zimmer: Thank you for appearing today, and especially because of your preciseness on definition, definition of meaning, and the exact translation of words; they can mean a tremendous difference. In addition to Senator Campbell's question, I would like to add to that and go a step further.

Many times we hear the words "open," "transparent" and "accountability." I am almost tired of hearing them because if something happens in the morning and it does not go according to plan then something was not open, transparent and accountable. We become lazy with those words and use them too easily. They almost become bully words or intimidation words.

I will go one step further. Do you believe words like this used in certain bills become politically motivated when using them to get a decision made in the way that you want it rather than really dealing with the bill the way it should be used?

[Translation]

Mr. Villemure: These words are simply a pretext in many cases. For example, the Quebec government has a fetish of turning transparency into an obsession. Transparency is about seeing what is behind something. A value is, morally speaking, positive. Transparency, in itself, has no moral content. It depends on what is behind. If one is transparent, and what is behind is not good, this amounts to very little. Transparency is only useful when compensating for lack of confidence. It is used all over the map. It is a buzz word used to create smoke and mirrors. In many cases, people use ethics to create smoke and mirrors, which is wrong, and is something I witness regularly; words such as "transparency, accuracy, accountability" do not have any real meaning the way they are used. The Government of Quebec talks only of transparency. It is necessary for the government to do so, because over the years, some decisions were not justified, or at

donne, celle de la communauté européenne non plus et la solution anglo-saxonne non plus. Ce qui est fait rapidement ressemble à la solution britannique, avec ses forces et faiblesses. Je dirais que la solution britannique fonctionne très bien au Royaume-Uni et dans toutes ses composantes mais culturellement, elle ne pourrait pas être importée ici.

La portion que je n'ai pas traitée du tout ce matin porte sur la dénonciation. Il s'agit d'un exemple frappant. Au Royaume-Uni, le taux de dénonciation est très bas mais le pourcentage de dénonciations fondées est très haut. Au Québec, on a un taux de dénonciation très bas et un taux de non fondé très haut. C'est un petit détail. Cette situation ne pourrait pas s'importer comme cela. C'est la même chose pour l'ensemble de la loi.

Je veux porter un regard sur le côté provincial. Je travaille plus en Europe. J'ai été appelé à comparer les composantes de la Communauté européenne.

[Traduction]

Le sénateur Zimmer : Nous vous remercions de votre comparution aujourd'hui, en particulier en raison de votre précision pour ce qui est des définitions, des définitions de sens ainsi que de la traduction exacte des mots; tout cela peut faire une énorme différence. Je voudrais reprendre la question du sénateur Campbell, et aller un peu plus loin.

Nous entendons souvent les mots « ouvert », « transparent » et « responsabilité ». J'en ai presque assez d'entendre ces mots parce que si quelque chose arrive au cours de l'avant-midi et ne fonctionne pas selon le plan, alors nous parlons d'un manque d'ouverture, de transparence et de responsabilité. Nous devenons paresseux avec l'utilisation de ces mots, et nous les utilisons trop facilement. Ils deviennent presque des paroles de contraintes ou d'intimidation.

J'irai encore plus loin. Croyez-vous que de tels mots, utilisés dans certains projets de loi, deviennent des motivations politiques lorsqu'on les utilise pour qu'une décision soit rendue en notre faveur plutôt que de vraiment étudier le projet de loi, de la façon dont il devrait être utilisé?

[Français]

M. Villemure : Ces mots sont un prétexte dans beaucoup de cas. Je prendrai l'exemple du gouvernement québécois où le fétiche de la transparence relève de l'obsession. La transparence est le fait de voir ce qu'il y a derrière. Une valeur est nécessairement moralement positive. La transparence n'a pas de contenu moral en soi. Cela dépend ce qu'il y a derrière. Si vous êtes transparent et ce qu'il y a derrière n'est pas bon, cela ne donne pas grand chose. La transparence n'est utile que pour pallier à une insuffisance de la confiance. On l'utilise à tort et à travers. C'est un mot fétiche, ce n'est que de la poudre destinée à être jetée aux yeux. Dans beaucoup de cas, les gens se servent de l'éthique pour jeter de la poudre aux yeux, ce qui est une mauvaise utilisation de la chose et je le vois régulièrement; les mots comme «transparency, accuracy, accountability» n'ont pas de sens réel dans les cas où ils sont employés. Le gouvernement du Québec ne

least citizens did not fully understand them. The government has now been pushed to say to the people: since you do not trust me, I will show you what we are doing. This is a band-aid solution. Nothing is transparent; this is not an end in itself. The idea is to use transparency as a means to earn the people's trust, and the goal is trust. In the cases that you have raised, there are no objectives. It is just to provide a good image and make sure people do not say anything. That is my political analysis of how these words are used. They are popular beliefs, which have no basis. They have appeared out of no where, and have no use.

[English]

Senator Oliver: Honourable senators, with that, we will adjourn this hearing.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, September 6, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 1:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[English]

Senator Oliver: Honourable senators, I would like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. We are meeting today to continue our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the federal accountability bill.

As senators, our witnesses and members of the public both here in the room and across Canada on TV know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda, and it is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in many years. I know that this committee will give the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves.

The hearings commenced in June, and this week the committee is focusing on more precise aspects of the bill. Subjects that will be covered this week include accountability generally, ethics and conflict of interest and political financing. Our hearings will continue in the next few weeks on other important aspects of the bill.

parle que de transparence. Elle est nécessaire dans le cas du gouvernement en question parce que, au fil des années, des décisions n'ont pas été motivées ou, du moins, le citoyen ne les a pas suffisamment comprises. De sorte qu'on est rendu à lui dire : étant donné que tu ne me fais pas confiance, je vais te montrer ce que je fais. C'est un palliatif. Rien n'est transparent, cela n'est pas une fin en soi. L'idée est de l'utiliser comme un moyen pour atteindre la confiance et le but est la confiance. Dans le cas que vous me citez, il n'y a même pas de buts. C'est pour avoir l'air bon et pour que les gens ne disent un mot. C'est l'analyse politique que je fais de l'usage de ces mots. Ce sont des idées reçues, sans fondement. C'est totalement sorti d'un sac, cela n'a rien à voir.

[Traduction]

Le sénateur Oliver : Sur ce, honorables sénateurs, nous allons mettre fin à cette audience.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 6 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 13 h 10 pour en faire l'examen.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) est au fauteuil.

[Traduction]

Le sénateur Oliver : Honorables sénateurs, à l'ordre, s'il vous plaît. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui pour poursuivre son étude du projet de loi C-2, prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Ce projet de loi est mieux connu sous le nom de Loi fédérale sur la responsabilité.

Comme les sénateurs le savent, ainsi que les témoins et le public, soit les gens qui sont ici dans la salle que ceux qui nous regardent à la télévision aux quatre coins du Canada, ce projet de loi est un élément central du nouveau programme du gouvernement, et c'est l'une des mesures législatives les plus importantes qui aient été présentées au Parlement depuis bon nombre d'années. Je sais qu'il fera l'objet, au comité, de l'étude exhaustive, soignée et détaillée qu'il mérite.

Les audiences ont commencé en juin, et cette semaine, le comité se penche sur des éléments plus précis du projet de loi. Les questions que nous étudierons cette semaine sont notamment la responsabilisation, de façon générale, l'éthique et les conflits d'intérêts, et le financement politique. Le comité étudiera également d'autres aspects importants du projet de loi au cours des prochaines semaines.

[Translation]

Our first witness this afternoon is Jean T. Fournier, the Senate Ethics Officer. Mr. Fournier is the first person to hold this position, to which he was appointed in 2005.

[English]

The work of the Senate Ethics Officer is anchored in the conflict of interest code that the Senate approved in May of 2005. His work includes providing the best possible advice and recommendations to senators on the high standards and obligations that they have set for themselves under the conflict of interest code, preparing annual public disclosure statements, undertaking inquiries and investigations, and fostering effective communications and partnerships. This work ensures the integrity of the Senate as a fundamental and valuable component of Canada's system of government.

Mr. Fournier has had a distinguished career in the federal public service, starting in 1968. He has a broad range of experience in senior positions in the areas of public safety, Aboriginal and Northern issues, federal-provincial-territorial relations, pension reform, official languages, cultural diversity and trade and international relations.

[Translation]

Thank you for coming. I will give you the floor and we will then proceed to a period of questions and comments, which I know will be very beneficial to the members of the committee.

Jean T. Fournier, Senate Ethics Officer, Office of the Senate Ethics Officer: Mr. Chairman, thank you for inviting me to be here today. I intend to limit my remarks to those aspects of Bill C-2, which would have an impact on the Office of the Senate Ethics Officer and, as such, on the Senate as a whole.

I am referring specifically to clause 26 of the bill which would repeal sections 20.1 to 20.7 of the Parliament of Canada Act, establishing the position of the Senate Ethics Officer; and to clause 28 which would add sections 81 to 91 to that Act. These provisions combine the functions of the Ethics Commissioner and the Senate Ethics Officer and create a new position of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner who would administer and interpret three sets of rules, that is, those applicable to senators, those applicable to members of the House of Commons, and those applicable to public officer holders. Under the new structure, senators would continue to be subject to the existing rules, that is, the Conflict of Interest Code for Senators adopted on May 18, 2005 would still govern the conduct of senators.

[English]

The proposed structure raises an obvious and important public policy and political question: Would one ethics commissioner administering three sets of rules on conflict of interest be more

[Français]

Notre premier témoin cet après-midi est Jean T. Fournier, le conseiller sénatorial en éthique. M. Fournier est la première personne à occuper ce poste, auquel il a été nommé en 2005.

[Traduction]

La mission du conseiller sénatorial en éthique est fixée dans le Code régissant les conflits d'intérêts que le Sénat a approuvé en mai 2005. Il doit notamment offrir les meilleurs conseils et recommandations possibles aux sénateurs quant à l'application des normes les plus élevées et aux obligations qu'ils se sont fixées dans le Code régissant les conflits d'intérêts, rédiger les résumés publics annuels, effectuer les enquêtes et favoriser des communications et des partenariats efficaces. Son travail assure l'intégrité du Sénat en tant qu'élément précieux et fondamental du régime gouvernemental du Canada.

Entré au sein de la fonction publique fédérale en 1968, M. Fournier a une longue carrière derrière lui. Il a occupé des postes supérieurs dans un large éventail de domaines, soit la sécurité publique, les affaires autochtones et du Nord, les relations fédérales-provinciales-territoriales, la réforme de la pension de retraite, les langues officielles, la diversité culturelle ainsi que les relations et le commerce internationaux.

[Français]

Je vous remercie de votre présence. Je vous cède la parole et ensuite nous passerons à une période de questions et de discussions qui seront, je le sais, très utiles pour les membres du comité.

Jean T. Fournier, conseiller sénatorial en éthique, Bureau du conseiller sénatorial en éthique : Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner aujourd'hui. Je vais m'en tenir dans mes propos aux aspects du projet de loi C-2, qui ont des incidences sur le Bureau du conseiller sénatorial en éthique et, par conséquent, sur le Sénat dans son ensemble.

Je pense plus précisément à l'article 26 du projet de loi, qui abroge les articles 20.1 à 20.7 de la Loi sur le Parlement du Canada, dispositions qui créent le poste de conseiller sénatorial en éthique; et à l'article 28, qui ajoute les articles 81 à 91 à la même loi. Ensemble, ces nouvelles dispositions combinent les fonctions du commissaire à l'éthique et celles du conseiller sénatorial en éthique pour établir le nouveau poste, le poste de commissaire aux conflits d'intérêts et l'éthique, chargé d'appliquer et d'interpréter trois ensembles de règles, celles s'appliquant aux sénateurs, celles s'appliquant aux députés et celles s'appliquant aux titulaires de charge publique. Dans cette nouvelle structure, les sénateurs seraient toujours assujettis aux règles existantes, c'est-à-dire que le Code régissant le conflit d'intérêts des sénateurs, qui fut adopté le 18 mai 2005 par le Sénat, continuerait de régir la conduite des sénateurs.

[Traduction]

La structure proposée soulève à l'évidence une importante question : serait-il plus efficace et efficient d'avoir un seul commissaire à l'éthique qui applique trois codes sur les conflits

effective than having two or three commissioners? This is really the key question for the committee to consider, in my view, and to ultimately decide when it makes its recommendations to the Senate.

This is certainly not a new issue. Indeed, the advantages of the one-person model, the two-person model and the three-person model have been the subject of discussions dating back several years; the Stanbury-Blenkarn report of 1992, the Milliken-Oliver report of 1997, which bears the name of the committee's distinguished chair, and more recently, the Milne-Andreychuk report of 2003, which bears the name of Senator Milne.

You discussed this issue, among other matters, yesterday with Mr. Shapiro, the Ethics Commissioner, and Mr. Wilson, the former ethics counsellor. I followed with interest your deliberations yesterday. I will give you my perspective today as the Senate Ethics Officer.

As you know, the previous government proposed a single ethics commissioner for both parliamentarians and public office-holders. Senators were united and determined in their opposition to the proposal. The government relented and Bill C-4 was adopted in 2004, establishing two ethics positions, one for senators and one for both members of the House of Commons and public office-holders. Two years later, to everyone's surprise, the issue was reopened with the tabling of Bill C-2 on April 11 of this year.

This series of events has led me to review the earlier discussions in the Senate, as well as the very good presentations that witnesses made at that time. During the Senate deliberations, parliamentarians, government officials, academics and others expressed a variety of views. For example, government officials generally favoured the one-commissioner model for senators, members of the House of Commons and public office-holders, citing administrative efficiency and consistency of opinion as the justification. Others, including the Honourable Herb Gray, supported the three-commissioner model, on the basis that the responsibilities of senators, members of the House of Commons, and public office-holders are significantly different and this reality should be reflected through separate and distinct institutional arrangements.

During these same debates, several senators focused on the constitutional questions that having one commissioner for both Houses raises issues respecting the independence of the Senate from the House and the executive and its constitutional right to govern its own affairs, free from interference, including the disciplining of its own members. Constitutionally, the Senate, like the House, is a self-regulating body and has exclusive jurisdiction over the conduct of its members. In the words of Mr. Joseph Maingot, the learned and well-known former law clerk and parliamentary counsel to the House of Commons, "The privilege and control over its own affairs and proceedings is one of the most significant attributes of an independent legislative institution." The constitutional questions and the questions of

d'intérêts que d'avoir deux ou trois commissaires? À mon avis, voilà la question de fond que le comité doit examiner et trancher en définitive avant de faire ses recommandations au Sénat.

Ce n'est certainement rien de nouveau. Les avantages et inconvénients d'un modèle à une personne, à deux personnes ou à trois personnes font l'objet d'une discussion depuis plusieurs années, comme en témoignent le rapport Stanbury-Blenkarn, qui remonte à en 1992, le rapport Milliken-Oliver, de 1997, qui porte le nom du distingué président du comité, et plus récemment, le rapport Milne-Andreychuk, présenté en 2003, qui porte le nom du sénateur Milne.

Hier, vous avez discuté de cette question, entre autres, avec M. Shapiro, le commissaire à l'éthique, et avec M. Wilson, l'ancien commissaire à l'éthique. J'ai alors suivi votre discussion avec intérêt. Je vous donne aujourd'hui ma perception en tant que conseiller sénatorial en éthique.

Le gouvernement précédent avait proposé la création d'un poste unique de commissaire à l'éthique pour les députés, les sénateurs et les titulaires de charge publique. Cette proposition a fait l'objet d'une opposition résolue et généralisée, au Sénat. Le gouvernement a fait marche arrière; le projet de loi C-4, adopté en 2004, créait deux postes, un pour les sénateurs et l'autre pour les députés et les titulaires de charge publique. Deux ans plus tard, le 11 avril de cette année, le dossier a été rouvert à la surprise générale par le dépôt du projet de loi C-2.

Cette série d'événements m'a incité à réexaminer les discussions antérieures du Sénat ainsi que les exposés très intéressants que les témoins avaient faits à l'époque. Pendant les travaux du Sénat, différents points de vue ont été exprimés par des parlementaires, des représentants gouvernementaux, des universitaires et d'autres. Par exemple, les représentants gouvernementaux étaient en général favorables à la nomination d'un seul commissaire pour les sénateurs, les députés et les titulaires de charge publique, invoquant l'efficacité administrative et l'uniformité des avis. D'autres, dont l'honorable Herb Gray, adhéraient au modèle des trois commissaires en faisant valoir que les responsabilités des sénateurs, des députés et des titulaires de charge publique sont très différentes et que cette réalité doit se traduire par des mécanismes institutionnels distincts.

Au cours des mêmes débats, plusieurs sénateurs se sont surtout intéressés aux questions constitutionnelles que soulèverait l'existence d'un seul commissaire pour les deux Chambres, à savoir l'indépendance du Sénat vis-à-vis de la Chambre et de l'exécutif et son droit constitutionnel de diriger ses affaires internes sans ingérence extérieure, notamment pour les mesures disciplinaires. Sur le plan constitutionnel, le Sénat, tout comme la Chambre, est un organisme indépendant. Le distingué et réputé Joseph Maingot, ancien légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes, a dit : « Le contrôle à l'égard de ses propres affaires et travaux fait partie des caractéristiques primordiales d'une institution législative indépendante. » Les questions constitutionnelles, et les questions de privilège

parliamentary privilege in particular are no less important today and the committee will want to consider these carefully.

For my part, what I may be able to contribute today is a practitioner's perspective, based on my personal, first-hand experience as the Senate Ethics Officer, as well as my knowledge of provincial and international ethics regimes and structures. I hope that this will be helpful to the committee in its deliberations and I would be pleased to answer any of your questions afterwards.

I want to start by underlining the importance of the advisory function of the Senate Ethics Officer. The primary function of the Senate Ethics Officer and of any other ethics commissioner is to provide independent, judicious, and timely advice to senators in order to ensure that they understand their obligations under the code and that they remain in compliance with the code. Indeed, I see the advisory role as the essence of my work. This involves working closely with individual senators so that conflicts of interest are prevented as opposed to dealing with them once they have already arisen. This approach is proactive and preventative, not reactive or punitive. In order for this system to work well it is essential that the Senate Ethics Officer be regularly available to senators, and in working with them personally, develop a trust relationship in which they feel comfortable disclosing information, both personal and financial, in seeking my advice.

This aspect of my role occupies a large measure of my time, as it should. The inquiries and investigative roles, which I have not had to exercise to date, ideally will comprise only a small fraction of my time.

[Translation]

Over the last year, I met with most senators and, in some cases, more than once at their request. I view the code as an opportunity to work with senators to arrange their private affairs so that conflicts of interest are avoided and, to this end, I have made myself available to them for advice and guidance throughout the year.

When a senator recognizes that there may be some doubt about how to proceed in a given situation, he or she is encouraged to discuss it with me with a view to obtaining confidential advice regarding the rules and how they would apply to those particular circumstances. I then recommend a course of action that will bring the senator in compliance with the rules.

[English]

From June, 2005 to March 31, 2006, there were well over 300 requests from individual senators for opinions and advice. If my experience is consistent with the provincial experience, I expect this number to grow as senators gain more confidence in the process and seek advice before taking action.

parlementaire en particulier, ne revêtent pas moins d'importance maintenant; aussi le comité voudra-t-il les examiner avec attention.

Pour ma part, j'aimerais partager avec vous aujourd'hui mon point de vue de praticien basé sur mon expérience personnelle à titre de conseiller sénatorial en éthique et ma connaissance des régimes et des structures déontologiques des provinces et d'autres pays. J'espère que ma contribution sera utile à vos travaux et je me ferai un plaisir, ensuite, de répondre aux questions que vous pourriez avoir.

J'aimerais d'abord souligner l'importance du rôle consultatif du conseiller sénatorial en éthique. La fonction première du conseiller, et de n'importe quel autre commissaire à l'éthique, est de donner dans les meilleurs délais des avis indépendants et judicieux aux sénateurs pour qu'ils puissent bien comprendre leurs obligations en vertu du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs et qu'ils les respectent. Je vois bien sûr ce rôle de conseiller comme l'essence de mon travail. Dans ce contexte, le conseiller doit collaborer étroitement avec les sénateurs pour éviter les conflits d'intérêts, et non pour essayer d'y remédier une fois qu'ils ont surgi. C'est une approche proactive et préventive, plutôt que réactive ou punitive. Pour que ce système fonctionne bien, il faut que le conseiller se tienne constamment à la disposition des sénateurs et, en travaillant personnellement avec eux, établisse une relation de confiance qui leur permet de révéler des renseignements personnels et financiers et de demander son avis.

Cet aspect de mes fonctions occupe une grande partie de mon temps, et c'est bien qu'il en soit ainsi. Le rôle d'enquête, que je n'ai pas eu à exercer jusqu'ici, n'occuperait idéalement qu'une petite fraction de mon temps.

[Français]

Au cours de la dernière année, j'ai rencontré la plupart des sénateurs et dans un certain nombre de cas, plus d'une fois à leur demande. Le code est pour moi une occasion de travailler avec les sénateurs, individuellement, à régler leurs affaires privées de façon à éviter les conflits d'intérêts. C'est pourquoi je me suis tenu toute l'année à leur disposition pour les conseiller et les guider.

Quand un sénateur s'interroge sur la conduite à adopter dans une situation donnée, il est encouragé à m'en parler pour recevoir un avis confidentiel sur les règles et la façon dont elles s'appliqueraient à son cas en particulier. Je recommande aussi aux sénateurs une ligne de conduite à suivre pour qu'ils puissent se conformer aux règles.

[Traduction]

À partir de juin 2005 jusqu'au 31 mars 2006, j'ai reçu plus de 300 demandes d'avis ou de conseils de différents sénateurs. À en juger d'après l'expérience des provinces, je m'attends à ce que ce nombre augmente à mesure que les sénateurs apprendront à faire confiance au processus et à solliciter un avis avant d'agir.

In general, my policy has been to respond to requests for advice within a 24-hour period, whenever possible, as is the practice in the Office of the Integrity Commissioner in Ontario, to which I refer later in my remarks. For more information on my advisory activities of last year, I refer senators to my annual report.

With 1,350 full-time public office-holders and 1,940 part-time Governor-in-Council appointees, plus 308 members of the House of Commons, the direct relationship to which I have referred above may already be difficult to establish for one ethics commissioner. If one were to add 105 members of the Senate, there would be a large number of clients for a single commissioner: some 3,700 in total. In my opinion, this number would make it difficult for one commissioner to establish direct, one-on-one relations with clients, and to provide judicious and timely advice to senators.

As senators know, the members of the Senate, the members of the House and the various public office-holders play very different roles in the system, and the different roles require the application of different rules. While there are similarities between the code applicable to senators and the code applicable to members of the House, there are important and numerous differences, which I would be pleased to expand on later, that reflect the unique role the Senate plays in Canada's constitutional framework.

For example, senators are expected to remain involved in activities in their communities and regions, and to engage in a wide range of activities outside their parliamentary duties. Some of these activities may give rise to real or apparent conflicts.

Under the code, senators are expected to resolve these conflicts in a way that upholds the highest standards and protects the public interest. This expectation underlines again the importance of the Senate Ethics Officer's advisory function and of a close and ongoing relationship between senators and the Senate Ethics Officer.

Another important point to keep in mind is that the two codes are still relatively new. They have been in effect only for two years in the case of the House of Commons and for one year in the case of the Senate. Any new conflict of interest regime requires that considerable thought be given to the interpretation and proper explication of the rules, especially at the outset.

I am not convinced that the existing system has been in place long enough for a single individual, however competent the individual may be, to have the knowledge, time and experience to apply all three sets of rules effectively, giving some 3,700 parliamentarians and public office-holders the attention they want and deserve.

As senators know, Bill C-2 would codify into law the rules on conflict of interest for public office-holders, and would also enhance the powers and functions of the new conflict of interest and ethics commissioner, thereby significantly increasing the office's already heavy workload. You heard from Bernard

En général, j'ai pour politique de répondre à une demande d'avis dans un délai de 24 heures autant que possible, comme c'est l'usage au Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario, dont je parlerai tout à l'heure. J'invite les sénateurs à consulter mon rapport annuel pour plus de renseignements sur le travail consultatif de mon bureau.

Avec 1 350 titulaires de charge publique à temps plein et 1 940 titulaires de poste à temps partiel pourvus par le gouverneur en conseil, sans compter les 308 députés, la relation directe que j'ai mentionnée plus tôt peut déjà être difficile à établir pour un seul commissaire à l'éthique. Si on ajoutait les 105 sénateurs, ce serait beaucoup de clients pour un seul commissaire, soit 3 700 en tout. À mon sens, il deviendrait très difficile de nouer des liens directs avec les clients et de leur offrir des avis judicieux dans les meilleurs délais.

Nous savons que les sénateurs, les députés et les titulaires de charge publique jouent des rôles très différents dans le système et doivent donc être soumis à des règles différentes. Le code des sénateurs et celui des députés présentent des similitudes, mais aussi d'importantes différences — dont je serai heureux de discuter ensuite — qui reflètent le rôle bien particulier que joue le Sénat dans le cadre constitutionnel canadien.

Par exemple, les sénateurs peuvent maintenir leurs activités dans leurs communautés et régions et exercer diverses fonctions en dehors de leurs obligations parlementaires. Certaines de ces fonctions peuvent susciter des conflits d'intérêts réels ou apparents.

En vertu du code, on s'attend à ce que les sénateurs règlent ces conflits en se conformant aux normes les plus élevées et en protégeant l'intérêt public. Cela montre bien l'importance du rôle consultatif du conseiller sénatorial en éthique et de la relation étroite qu'il doit entretenir avec les sénateurs.

Il y a un autre point important à retenir, c'est le fait que les deux codes sont encore relativement nouveaux. Ils sont en vigueur depuis seulement deux ans dans le cas de la Chambre des communes et un an dans le cas du Sénat. Tout nouveau régime visant les conflits d'intérêts exige une réflexion approfondie sur l'interprétation et l'explication des règles, surtout au début.

Je ne suis pas convaincu que le système existe depuis assez longtemps pour qu'une seule personne, si compétente soit-elle, ait les connaissances, le temps et l'expérience nécessaires pour bien appliquer les trois codes en accordant à quelque 3 700 parlementaires et titulaires de charge publique toute l'attention qu'ils désirent et qu'ils méritent.

Les sénateurs ne sont pas sans savoir que le projet de loi C-2 donne force de loi aux règles sur les conflits d'intérêts pour les titulaires de charge publique et qu'il accroît les pouvoirs et les fonctions du nouveau commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, ce qui signifie une hausse considérable de la charge de

Shapiro, the current Ethics Commissioner, on that matter last night.

Consider this: During the year 2005-2006, six inquiries were conducted by the Ethics Commissioner under the House of Commons code and a further seven requests for inquiries were made, considered and analyzed, but not pursued. As well, an additional five requests for investigations were made under the public office-holders' code, analyzed and reviewed, but not pursued since they did not lead to formal investigations. That is some 18 requests for actual investigations. That is part of the heavy workload that I speak of.

Moreover, the Ethics Commissioner's office is still relatively new and experiencing inevitable growing pains. Their latest annual report — and I refer you to pages 11 and 12 — outlines the work being done to address staffing, operational and organizational problems and to improve the quality of the workplace for staff.

Again, I ask myself whether a single person can be expected, under such trying conditions, to find the necessary time to meet with individual senators to provide them with the advice they seek, bearing in mind that, as I stated earlier, this year alone involved over 300 requests for opinions and advice from senators.

In considering the importance of the direct relationship between members and ethics commissioners in carrying out their advisory function, I find the provincial experience to be instructive. I am delighted to see that you have invited Bert Oliver, the Ethics Commissioner from British Columbia, and Coulter Osborne, the Ethics Commissioner from Ontario, and that they will appear before your committee as witnesses.

Let us examine briefly the case of three provinces that have long-established and well-respected ethics officers, namely, Alberta, going back to 1991, Ontario, 1988, and British Columbia, 1990. What I have to say is brief and you can address further questions to both Coulter Osborne and Bert Oliver if you wish to pursue these matters.

A direct relationship with clients is considered to be so critical that, in Alberta, the legislation that establishes the Office of the Ethics Commissioner requires an annual meeting of each of the 83 members of the legislature with the commissioner, under section 13 of the Conflict of Interest Act. Bob Clark, Alberta's first highly respected and long-time Ethics Commissioner, describes his role as 90 per cent priest and 10 per cent policeman, reflecting the fact that most of his time is occupied with meeting members to advise them on how to comply with the legislation.

Ontario, for its part, has a similar requirement. In his 2005-2006 annual report, Ontario's Integrity Commissioner, the Honourable Coulter Osborne, emphasizes the importance he attaches to his direct relationship with the 103 members of the assembly, a job which keeps him fully occupied.

travail déjà lourde du bureau. Vous avez entendu hier soir l'avis de Bernard Shapiro, l'actuel commissaire à l'éthique, sur cette question.

Sachez qu'en 2005-2006, le commissaire à l'éthique a mené six enquêtes aux termes du code des députés et a reçu, examiné et analysé sept autres demandes qui n'ont pas débouché sur une enquête. De plus, en vertu du code applicable aux titulaires de charge publique, il a reçu, examiné et analysé cinq demandes d'enquête qui n'ont pas donné lieu à des enquêtes officielles. Donc, 18 demandes d'enquête ont été traitées. C'est une partie de la lourde charge de travail dont je parle.

Par ailleurs, le Bureau du commissaire à l'éthique est encore relativement jeune et éprouve des difficultés initiales qui sont inévitables. Son dernier rapport annuel — je vous invite à consulter les pages 11 et 12 — fait état du travail qu'il accomplit afin de résoudre les problèmes de dotation, de fonctionnement et d'organisation et d'améliorer la qualité du milieu de travail pour le personnel.

Je me demande encore une fois si on peut s'attendre à ce qu'une seule personne, dans des conditions aussi exigeantes, trouve le temps de rencontrer individuellement les sénateurs pour leur donner les conseils qu'ils désirent, compte tenu du fait que mon bureau a reçu plus de 300 demandes d'avis et de conseil, comme je l'ai indiqué plus tôt.

L'expérience des provinces nous en apprend beaucoup sur l'importance de la relation directe entre les parlementaires et le commissaire dans l'exercice de son rôle consultatif. Je suis très heureux de voir que vous avez invité Bert Oliver, le commissaire à l'éthique de la Colombie-Britannique, ainsi que Coulter Osborne, son homologue de l'Ontario, et qu'ils viendront témoigner devant votre comité.

Voyons brièvement le cas de trois provinces qui ont des bureaux de commissaire à l'éthique établis depuis longtemps et respectés, à savoir l'Alberta, dont le bureau existe depuis 1991, l'Ontario, qui a un tel bureau depuis 1988, et la Colombie-Britannique, qui a le sien depuis 1990. J'ai un court exposé à présenter à cet égard, et vous pourrez adresser vos questions à Coulter Osborne et à Bert Oliver si vous désirez approfondir ces questions.

En Alberta, le lien direct avec les clients est jugé tellement important que la loi qui crée le bureau du commissaire à l'éthique exige une rencontre annuelle entre le commissaire et chacun des 83 députés. Il s'agit de l'article 13 du Conflicts of Interest Act. Bob Clark, le premier commissaire à l'éthique de la province, qui est à son poste depuis longtemps et qui est très respecté, décrit son rôle comme celui d'un prêtre à 90 p. 100 et d'un policier à 10 p. 100, c'est-à-dire qu'il passe le gros de son temps à rencontrer les députés pour les conseiller sur la façon de se conformer à la loi.

L'Ontario a une exigence semblable. Dans son rapport annuel de 2005-2006, le commissaire à l'intégrité de l'Ontario, l'honorable Coulter Osborne, souligne l'importance qu'il attache à la relation directe avec les 103 députés, un travail qui l'occupe pleinement.

I quote: "Last year there were 446 s.28 inquiries," under the Members' Integrity Act. Some of these were in writing and some of these were over the telephone. Be that as it may, Mr. Osborne continues in the report:

We try to respond to all of these inquiries within 24 hours. Occasionally, where additional information is required, the response may take slightly longer. The number of requests for opinions under s. 28 is encouraging. Almost all of these requests are made before the event. This confirms that members, to their credit, are asking before acting or deciding. At a minimum this works to avoid more serious problems. It seems to me that there is an inverse relationship between the number of requests for an opinion under s. 28 of the Act and the number of complaints of Members' Integrity Act breaches — the more requests for an opinion, the fewer formal complaints.

Mr. Osborne makes another interesting observation in his annual report that will be of interest to senators:

My office remains small and is thus able to preserve the confidentiality which is required in the administration of the Members' Integrity Act. It operates with a staff of four.

That is the same size as my own office, by the way.

Ontario's approach over the years has been proactive and because of this, has produced solid results over the years in raising public confidence in the integrity of the government. This did not happen overnight.

In the words of Ontario's first integrity commissioner, the Honourable Greg Evans:

In the early days of my office, few people called me. They didn't know I was there or they didn't care but now we find that there are many requests asking whether members can do this or that. I think that one of the duties of the commissioner is to protect the members from getting into trouble. I know we have to represent the public and protect the public, but you are protecting the public if you protect the member from getting into difficulty through prudent advice.

I also note that the Ontario integrity commissioner's jurisdiction is limited to conflicts of interest with respect to members of the legislative assembly, including ministers. Separate institutional arrangements are in place in Ontario regarding deputy ministers and other Governor-in-Council appointees.

[Translation]

British Columbia has also pursued a preventative approach based on a close and ongoing relationship between the 75 members of its Legislature and the Commissioner, the Honourable Bert Oliver, who describes his role in these terms in his 2004-05 Annual Report.

Il a dit : « L'année dernière, il y a eu 446 demandes de renseignements en vertu de l'article 28 » de la Loi sur l'intégrité des députés. Certaines de ces demandes ont été formulées par écrit et d'autres par téléphone. Quoi qu'il en soit, M. Osborne poursuit ainsi dans son rapport :

Nous essayons de répondre à toutes ces demandes dans un délai de 24 heures. À l'occasion, lorsqu'il faut un supplément d'information, la réponse peut prendre un peu plus de temps. Le nombre de demandes d'avis relevant de l'article 28 est encourageant. Presque toutes les demandes sont présentées avant le fait, ce qui confirme que les députés — et c'est tout à leur honneur — posent des questions avant d'agir ou de prendre une décision. À tout le moins, on évite des problèmes plus graves. Il me semble qu'il y a un lien inversement proportionnel entre le nombre de demandes d'avis faites en vertu de l'article 28 de la loi et le nombre de plaintes pour infraction à la loi : plus les demandes d'avis sont nombreuses, moins il y a de plaintes officielles.

M. Osbourne fait une autre observation dans son rapport annuel qui intéressera les sénateurs :

Mon bureau est petit et ceci me permet de protéger la confidentialité de l'information qui est essentielle à la bonne administration de la Loi sur l'intégrité des députés. Il y a quatre personnes dans mon bureau.

En passant, mon propre bureau a le même nombre d'employés.

Grâce à sa démarche proactive, l'Ontario a réussi au fil des ans à accroître la confiance de la population dans l'intégrité du gouvernement. Ces résultats n'ont pas été obtenus du jour au lendemain.

Je vous rapporte les propos du premier commissaire à l'intégrité de l'Ontario, l'honorable Greg Evans, qui a dit ceci :

Dans les premiers temps de l'existence de mon bureau, il y avait peu de gens qui m'appelaient. Ils ne savaient pas que j'étais là ou s'en souciaient peu. Mais maintenant, nous avons énormément de demandes pour savoir si les députés peuvent faire telle ou telle chose. Une des fonctions du commissaire est d'empêcher les députés de s'attirer des ennuis. Je sais que nous devons représenter la population et la protéger, mais c'est ce qu'on fait quand on empêche un député d'avoir des difficultés en lui donnant un conseil éclairé.

Je fais remarquer par ailleurs que le champ de compétences du commissaire à l'intégrité de l'Ontario se limite aux députés, y compris les ministres. Une administration séparée est en place pour les sous-ministres et les autres nominations par le gouverneur en conseil.

[Français]

La Colombie-Britannique, quant à elle, a aussi adopté une démarche préventive fondée sur une relation étroite et de suivie entre les 75 députés et le commissaire, en l'occurrence, l'honorable Bert Oliver, qui décrit son rôle en ces termes dans son dernier rapport annuel.

By far the greatest portion of the Commissioner's time is taken up by informal, confidential meetings with Members...to discuss Members' problems...or to provide assistance to Members in identifying potential future problems not readily observable at first glance with a view to their avoidance. It is in the exercise of this informal and confidential consultative function that the most valuable aspect of the Commissioner's work may be found.

Mr. Oliver also emphasizes the importance of having a direct relationship with his clients.

I have throughout my time in office tried to encourage all Members to make the widest possible use of the consultative or advisory services of my office and have made myself available to every Member of the House for confidential advice 24 hours a day on all 365 days of the year. The effectiveness of that informal confidential advisory process depends very largely on the measure of trust which can be developed between the Commissioner and each Member.

Similar thoughts were expressed by the Honourable Ted Hughes, the province's first Ethics Commissioner, who will be known to some of you.

I have endeavoured to encourage Members to bring their concerns to me, no matter how insignificant they might believe them to be. The telephone is frequently used and having established a relationship with each Member as a result of the meeting I must have annually with each of them, a rapport has been built that facilitates that kind of approach. I hope that close contact will continue, particularly where the Member feels the need for immediate assistance and also in situations that are likely trivial in nature.

[English]

York University professors Ian Green and D.P. Sugarman have studied the ethics regimes put in place in Ontario, British Columbia and Alberta. In their book on politics, the Canadian classic on ethics issues, they conclude that the provincial experiments with independent ethics commissioners has been "a remarkable success in raising the level of ethical behaviour in politics and raising public confidence in the integrity of government." They attribute this to the fact that most of the commissioner's time is spent meeting elected officials and providing advice on how to comply with their ethics rules and, but only rarely, investigating complaints about possible breaches.

Internationally, this is sometimes referred to as the Canadian model, a model that has been emulated in all provinces and territories as well as in other countries.

Speaking of other countries, it is useful to examine briefly the international experience, not so much to imitate but to be aware of what works in countries that have well-established and effective ethical structures.

Le commissaire consacre la plus grande partie de son temps, et de loin, à des entretiens informels et confidentiels avec des députés pour discuter de leurs problèmes ou pour les aider à repérer — et à prévenir — d'éventuels problèmes qui ne sont pas faciles à discerner à première vue. C'est dans ce rôle consultatif informel et confidentiel que se manifeste la dimension la plus importante du travail du commissaire.

M. Oliver parle aussi de l'importance du lien direct avec ses clients.

J'ai toujours encouragé les députés à se prévaloir des services consultatifs de mon bureau; je suis à leur disposition de chacun d'entre eux pour leur fournir des avis confidentiels, 24 heures par jour et 365 jours par année. L'efficacité de ce rôle consultatif informel et confidentiel dépend en très grande partie du degré de confiance qui peut s'établir entre le commissaire et chaque député.

Une opinion semblable a été formulée, il y a une quinzaine d'années par l'honorable Ted Hughes, le premier commissaire à l'éthique de la province, connu de certains d'entre vous.

Je m'efforce d'encourager les députés à me faire part de leurs préoccupations, même si elles leur semblent insignifiantes. Les contacts se font souvent par téléphone, et comme j'ai établi un lien avec chacun des députés à la suite de l'entretien annuel que je dois avoir avec eux, nos bons rapports facilitent ce genre de démarche. J'espère maintenir ces contacts étroits, surtout dans le cas où le député sent le besoin d'une aide immédiate et aussi pour les situations qui peuvent paraître simples.

[Traduction]

Ian Greene et D.P. Shugarman, professeurs à l'Université York, ont étudié les régimes déontologiques instaurés en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta. Dans leur livre sur la politique, un classique canadien sur les questions d'éthique, ils concluent que l'expérience des provinces relativement aux postes indépendants de commissaire à l'éthique a « réussi de façon remarquable à rehausser le comportement éthique de la classe politique et la confiance de la population dans l'intégrité du gouvernement. » Ils attribuent ces résultats au fait que le commissaire passe la plus grande partie de son temps à rencontrer les élus et à les conseiller sur la marche à suivre pour se conformer aux règles d'éthique et qu'il s'emploie aussi, mais rarement, à enquêter sur de possibles infractions.

Dans la communauté internationale, on appelle parfois cette approche le modèle canadien, modèle dont cherchent à s'inspirer les autres provinces et les territoires, ainsi que d'autres pays.

Puisqu'il est question d'autres pays, il est utile d'examiner ce qui se fait ailleurs, moins pour imiter que pour découvrir les pratiques efficaces utilisées dans des pays qui possèdent des structures déontologiques bien établies.

We find that the ethics regimes in a number of other bicameral jurisdictions to which Canada often compares itself on parliamentary matters have clearly separated the executive and legislative branches as well as the two legislative chambers. Examples of such countries include the U.K., the U.S. and Australia. In other words, in all three countries each house controls its own ethics regimes, including its own code, as does the executive. No one officer has jurisdiction over more than one of these bodies.

The separate and distinct institutional arrangements allow sufficient time for a direct relationship to be established, something I argue is key if parliamentarians are to be properly informed regarding conflicts of interest and how they may be avoided.

The reasons given for these separate regimes relate to the different roles, responsibilities and cultures of these bodies, the differences in their respective conflict of interest rules as well as the legislature's long-standing tradition of managing their own internal affairs, including discipline of their own members.

In the case of the United States, both its House and Senate committees on ethics were established pursuant to article 1 of the U.S. Constitution, which confers on each House of Congress the power to determine its own rules of its proceedings and punish or expel its members.

In these countries, there has been, to my knowledge, no discussion regarding combining the various regimes or otherwise modifying them. It would seem that the existing arrangements are considered to be satisfactory. Viewed from an international perspective, the Senate's approach and position to date should be seen as principled. It is neither unique nor self-serving.

For additional information, I refer honourable senators to a paper dated July 18, 2006, prepared by Margaret Young, who is sitting with you today at this table, from the research branch at the Library of Parliament entitled, "Structures to enforce ethics in the United Kingdom, the United States and Australia." It is an excellent paper.

I also refer honourable senators to a brief technical paper prepared by my staff, outlining the key provisions in Bill C-2 as they affect the office of the Senate Ethics Officer.

In closing, I am not aware of any serious work that has been completed regarding the advantages and disadvantages federally for Canada on alternative ethics structures. Perhaps such a study should be undertaken, I do not know.

In any event, in terms of efficiency, I do not believe there are any significant cost savings to be had. You will note from my annual report that I have a small office with only four members.

Notwithstanding this we had a successful first year, met all of our objectives on time and under budget. In particular, I was pleased that all senators filed their confidential disclosure

Nous avons constaté que, dans plusieurs autres systèmes bicaméraux auxquels le Canada se compare souvent pour les questions parlementaires, les régimes déontologiques sont tout à fait distincts pour l'exécutif et le législatif et aussi pour les deux Chambres. C'est le cas par exemple du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'Australie. Autrement dit, dans ces trois pays, chaque Chambre gère son propre régime déontologique, y compris son code, tout comme l'exécutif. Il n'y a jamais plus qu'une entité qui relève du même commissaire.

Ces mécanismes institutionnels distincts donnent assez de temps pour établir un rapport direct avec les parlementaires, ce qui est essentiel, selon moi, pour qu'ils soient bien informés sur les conflits d'intérêts et la façon de les éviter.

L'existence de régimes distincts s'explique par les différences de rôles, de responsabilités et de culture entre les entités, par les particularités de leurs règles respectives sur les conflits d'intérêts et par une longue tradition voulant que chaque Chambre gère ses propres affaires internes, y compris les mesures disciplinaires.

Aux États-Unis, les comités de l'éthique de la Chambre et du Sénat ont été établis en vertu de l'article 1 de la Constitution américaine, qui confère à chaque Chambre du Congrès le pouvoir de déterminer ses propres règles de procédure et de punir ou expulser ses membres.

Dans ces pays, il n'y a jamais eu de débat, à ma connaissance, sur l'opportunité de combiner les régimes ou de les modifier, et on semble juger satisfaisantes les structures en place. Dans une perspective internationale, la position et la structure préconisée par le Sénat doivent être considérées comme fondées, puisqu'elles ne sont ni uniques ni égocentriques.

Pour un complément d'information, j'invite les sénateurs à prendre connaissance d'un document intitulé « Mécanismes d'application de l'éthique au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie, » produit le 18 juillet 2006 par Margaret Young, du Service d'information et de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui est à la table avec vous aujourd'hui. C'est un excellent document.

Je renvoie aussi les sénateurs à un bref document d'ordre administratif rédigé par mon personnel, qui met en lumière les principales dispositions du projet de loi C-2 en ce qu'elles touchent le Bureau du conseiller sénatorial en éthique.

Pour terminer, je vous signale n'être au courant d'aucune étude sérieuse sur les avantages et inconvénients, pour le gouvernement fédéral du Canada, de différentes structures administratives. Il y aurait peut-être lieu d'entreprendre une étude de ce genre, je ne sais pas.

Quoi qu'il en soit, sur le plan de l'efficacité, je ne crois pas qu'il y ait d'importantes économies d'argent à faire. Vous verrez dans mon rapport annuel que j'ai un petit bureau avec seulement quatre employés.

Malgré tout, nous avons eu une première année fructueuse et atteint tous nos objectifs dans les délais prescrits et avec les budgets établis. J'ai été heureux de constater, en particulier, que

statements on time. All senators are now in compliance with the code, and the Senate public registry was officially opened on May 9, 2006.

This would not have been possible without the excellent cooperation we received from senators during a period that was very much a learning experience for all concerned. As senators know, the 2006-07 annual review, our next annual review, will begin shortly.

In terms of consistency in interpretation, there are, as noted earlier, important differences between the Senate and the House conflict of interest codes. These differences reflect the historic and constitutional differences in the roles and responsibilities of the members of the two Houses. Notwithstanding this, through regular discussions between my office and the Office of the Ethics Commissioner, we ensure consistency in our interpretation of the two codes when this makes sense, but also apply different interpretations where the circumstances warrant it.

We have close contacts with our provincial colleagues as well, Ontario in particular, since there are a number of similarities between the Senate code and the conflict of interest rules in Ontario.

A national organization of the various ethics commissioners, called the Canadian Conflict of Interest Network, or CCOIN, meets yearly to discuss issues of common interest and share best practices, thereby ensuring a measure of consistency across the country. These informal arrangements and the flexibility they provide have always been one of the strengths of our Canadian federal system. In fact, there is a further organization called COGEL, which stands for the Council of Governmental Ethics Laws, which is a Canada-U.S. organization which meets annually and brings together ethics commissioners at the federal, provincial and state levels to discuss issues of common interest. The issues include gifts, travel, government contracts, disclosure of assets, liabilities and so on. These issues are also of interest to our senators and parliamentarians. My point is that consistency in interpretation, where this makes sense, is already taking place, and there are mechanisms in place to ensure consistency in interpretation.

Moreover, and as already noted, other bicameral legislatures, the U.K., the U.S. and Australia, have adopted a model whereby each of their two houses have their own ethics regime. Lack of efficiency and consistency do not appear to have become a problem in those jurisdictions. In fact, as is the case in the Canadian provinces and territories, where the number of clients for each commissioner is manageable, the separate ethics regime for each house in these countries also ensures that the conflict of interest system is not overwhelmed due to an excessive number of members being subject to a regime administered by one body. This, in turn, results in an effective and timely service overall,

tous les sénateurs avaient rempli leur déclaration confidentielle à temps. Tous les sénateurs sont maintenant en conformité avec le Code, et le Registre public du Sénat fut ouvert officiellement le 9 mai dernier.

Cette réalisation n'aurait pas été possible sans l'excellente collaboration que nous avons reçue des sénateurs pendant ce qui a été une période d'apprentissage pour tous les intéressés. Les sénateurs savent déjà que la Revue annuelle de 2006-2007, la prochaine, débutera bientôt.

En ce qui concerne l'uniformité de l'interprétation, comme je l'ai fait remarquer plus tôt, il y a d'importantes différences entre le code du Sénat et celui de la Chambre des communes. Elles doivent exister pour tenir compte des différences historiques et constitutionnelles entre les rôles et responsabilités des parlementaires de chaque Chambre. Mon bureau et celui du commissaire à l'éthique veillons quand même, grâce à des discussions régulières, à interpréter les deux codes uniformément s'il y a lieu, mais nous les interprétons différemment lorsque la situation le justifie.

De plus, nous restons en contact étroit avec nos collègues des provinces, en particulier l'Ontario, dont les règles sur les conflits d'intérêts présentent des similitudes avec le code du Sénat.

Une organisation nationale des différents commissaires à l'éthique, connue sous le nom de réseau canadien en matière de conflits d'intérêts, se réunit chaque année pour discuter de questions d'intérêt commun et faire connaître les pratiques exemplaires, ce qui assure une certaine uniformité à l'échelle du pays. Ces mécanismes informels, avec la souplesse qu'ils comportent, ont toujours été l'un des atouts du fédéralisme canadien. Il y a même une autre organisation, le COGEL, ou conseil des lois gouvernementales sur l'éthique, une organisation canado-américaine, se rencontre annuellement. Elle réunit les commissaires à l'éthique des gouvernements fédéraux, provinciaux et étatiques pour permettre la discussion sur des sujets d'intérêt commun. Il y est question par exemple des cadeaux, des voyages, des marchés gouvernementaux, de la divulgation des biens, des obligations. Ce sont aussi des questions d'intérêt pour nos sénateurs et députés. Ce que je veux faire valoir, c'est que l'interprétation est déjà uniforme chaque fois que cela convient, et qu'il y a des mécanismes en place pour assurer cette uniformité.

En outre, comme je l'ai déjà indiqué, d'autres systèmes bicaméraux — le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie — ont adopté un modèle qui attribue à chacune des deux Chambres son propre régime déontologique. L'efficacité et l'uniformité ne semblent pas poser problème. En fait, comme dans les provinces et territoires canadiens, où le nombre de clients pour chaque commissaire est gérable, l'existence dans ces pays d'un régime distinct pour chaque Chambre évite au commissaire d'avoir à supporter un fardeau trop lourd. Il en résulte un service efficace et rapide qui protège l'intérêt public et rehausse la confiance de la population dans le gouvernement. C'est l'approche que je

protects the public interest and enhances public confidence in government. This is also the approach I have sought to adopt with respect to my responsibilities under the Conflict of Interest Code for Senators since my appointment on April 1, 2005.

Senators, I conclude with the wise words of Arthur Kroeger, one of Canada's foremost public servants, with whom I had the pleasure of working many years ago. He said, "Do not make the mistake of trying to fix something that is not seen as broken. First establish the problem, consider options, weigh benefits and calculate risks."

The Chairman: Thank you for that excellent and comprehensive overview, first, of your position as Senate Ethics Officer and your interpretation of the role of the Senate Ethics Officer and Bill C-2. It has been very informative and we thank you for your comprehensive overview.

At the beginning of your paper you talked about the proposed structure and you said that, "Would one ethics commissioner administering three sets of rules on conflict of interest be more effective than having two or three commissioners?" Will the codes of conduct for the House of Commons and for the Senate change with Bill C-2?

Mr. Fournier: There is no plan to change the current codes, no.

Senator Joyal: I will repeat the warning that I expressed yesterday. Of course, I am, in a way, in a conflict-of-interest position, being the Chair of the Standing Senate Committee on Conflict of Interest for Senators. In that capacity I have the responsibility to maintain the relationship of the Senate with the position occupied by Mr. Fournier, so I will restrict my questions to elements of general information.

Mr. Fournier, you mention in your brief, and you invited the committee to question you on this, that there are different rules between the two Houses. You explained briefly that they are based on the different responsibilities of both parliamentarians, but for an outsider, one would be tempted to reply to you, yes, but integrity and honesty do not have any borders or any fences, and it should be the same for everyone. This is an argument that we hear generally when one tries to explain why there should be a different approach to maintain the objective of integrity and honesty in the performance of public duties. Could you expand on that statement?

Mr. Fournier: One of the major reasons why in other jurisdictions and in other countries, at the provincial level, there are, in some cases, two, and in other cases three different structures, two, three commissioners, it is specifically to reflect that the roles and responsibilities are different between public office-holders. That is, ministers and deputy ministers who hold executive positions and are involved in decision-making positions. I was in one of those positions for some 30 years. Members of the House of Commons, whose primary roles and responsibilities are to legislate. It is not to make decisions or to run programs. They have a legislative role and function and to keep government accountable. Similarly, members of the Senate have a legislative function. They are unlike members of the House; they are not

priviliégé, depuis ma nomination le 1^{er} avril 2005, dans l'exercice de mes responsabilités à l'égard du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs.

Sénateurs, je conclus sur ces paroles avisées d'Arthur Kroeger, l'un des fonctionnaires les plus connus du Canada, avec qui j'ai eu le plaisir de travailler il y a bien des années. Il disait : « Ne faites pas l'erreur de tenter d'arranger quelque chose qui n'est pas considéré comme brisé. Établissez d'abord le problème, examinez les options, évaluez les avantages et calculez les risques. »

Le président : Je vous remercie de cet excellent aperçu global de votre position en tant que conseiller sénatorial en éthique, d'une part, et de votre interprétation du rôle du conseiller sénatorial en éthique par rapport au projet de loi C-2, d'autre part. Vous nous avez donné beaucoup d'information et nous vous en remercions.

Au début de votre mémoire, vous parlez d'une structure proposée et vous dites : « serait-il plus efficace et efficient d'avoir un seul commissaire à l'éthique qui applique trois codes sur les conflits d'intérêts que d'avoir deux ou trois commissaires? » Les codes de conduite de la Chambre des communes et du Sénat changeront-ils avec le projet de loi C-2?

M. Fournier : Non, on ne prévoit pas changer les codes actuels.

Le sénateur Joyal : Je répète l'avertissement que j'ai fait hier. Bien sûr, je suis en quelque sorte en position de conflit d'intérêts, étant président du Comité sénatorial permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs. À ce titre, j'ai la responsabilité de maintenir la relation du Sénat avec le poste occupé par M. Fournier. Je limiterai donc mes questions aux éléments d'information générale.

Monsieur Fournier, vous mentionnez dans votre mémoire, et vous invitez le comité à vous poser des questions à cet égard, que les deux Chambres sont assujetties à des règles différentes. Vous avez expliqué brièvement que ces règles sont fondées en raison des responsabilités différentes des deux types de parlementaires. Quelqu'un de l'extérieur serait tenté de vous répondre que l'intégrité et l'honnêteté devraient être la même chose pour tous et ne pas s'appliquer seulement selon des limites établies. C'est un argument qu'on entend, généralement, quand on essaie d'expliquer pourquoi la méthode employée pour assurer l'intégrité et l'honnêteté dans l'exercice d'une charge gouvernementale ne doit pas être la même pour tous. Que répondriez-vous à cette affirmation?

M. Fournier : L'une des principales raisons qui font que, dans d'autres pays ou États, il y a parfois à l'échelle provinciale deux ou même trois différentes structures, deux ou trois commissaires, c'est précisément que l'on veut tenir compte des différences entre les rôles et responsabilités des titulaires de charge publique. Je pense aux ministres et aux sous-ministres, qui occupent des fonctions de dirigeant et qui ont à prendre des décisions. J'ai occupé de tels postes pendant 30 ans environ. Dans le cas des députés à la Chambre des communes, leur rôle et leurs responsabilités consistent à faire des lois. Ils n'ont pas à prendre des décisions ou à diriger des programmes. Ils ont un rôle et des fonctions d'ordre législatif et doivent veiller à ce que le gouvernement rende des comptes. Les sénateurs ont aussi des

elected, they are appointed. They remain active in their communities, sitting on nonprofit boards or commercial boards to an extent that members of the House of Commons do not.

One must recognize that one size does not fit all. I think most people would recognize that different rules must apply to a minister, much more stringent rules and controls to a minister who has executive authority and who exercises that authority every day. A member of Parliament who represents his riding and speaks on behalf of his constituents and is involved in legislation, and a senator whose roles and responsibilities are different again from those of a member of the House of Commons and a deputy or a minister. One size does not fit all.

Once you accept that, one could argue that you could have one structure that will encompass these different institutions who have different roles, responsibilities, cultures and so on. You could also go the other way, which is the way that our friends in the U.S., U.K. and Australia have gone, and recognize that separate roles and responsibilities should be translated into separate institutional arrangements with their own identity, sense of ownership and rules. Around the world, that practice seems to be the general direction that things have taken over the last 30 to 35 years.

Senator Joyal: One other criticism that could be addressed — and we have heard it — is that you might become too cozy with a parliamentarian, and a relationship would develop. We have heard that criticism — maybe not explained as diplomatically as I have expressed it to you — but essentially it seems that the farther away from the day-to-day operations of Parliament the commissioner is, the better the commissioner is able to maintain independence. How do you address those criticisms?

Mr. Fournier: The issue of independence is absolutely critical. Whether at the international or provincial level, ethics commissioners continually emphasize the importance of their independence in the decision-making process. Certainly, this independence, as far as I am concerned, is assured in the Parliament of Canada Act, which sets up my office and provides the measure of independence that I require and which senators respect. At no time over the last 15 months have I had any pressures from anyone relating to any of the decisions that I have had to make. Senators understand the concept of independence and respect the need not so much for my personal independence, but the institutional independence, the independence of the office.

In some ways, one can make a comparison with a judge. For an office to be respected, to be credible, you need not only to be independent but to be perceived to be independent.

There will always be people who criticize the judicial system for being politicized, who criticize bureaucrats and public servants — I lived through that for many years — for being politicized and having lost their independence; a measure of that criticism will always exist.

fonctions d'ordre législatif. Par contre, ils ne sont pas élus comme les députés, mais nommés. Ils poursuivent leurs activités dans leurs collectivités, siègent à des conseils d'organismes sans but lucratif ou à des conseils d'entreprise, ce que les députés à la Chambre ne peuvent pas faire, du moins pas autant.

Il faut reconnaître que le même système ne convient pas toujours. Je crois que la plupart des gens reconnaîtraient que des règles différentes doivent s'appliquer à un ministre, qu'il faut des règles et des mécanismes de contrôle beaucoup plus stricts pour un ministre, qui exerce quotidiennement un pouvoir exécutif. Un député représente sa circonscription, parle au nom de ses électeurs et a son mot à dire concernant les lois; un sénateur a des rôles et responsabilités qui diffèrent aussi de ceux d'un député, d'un ministre ou d'un sous-ministre. Le même système ne peut pas convenir à tous.

Si l'on accepte cela, on peut toujours dire qu'il est possible d'avoir une seule structure qui s'appliquera à ces institutions qui diffèrent quant à leur rôle, à leurs responsabilités, à leur culture, et j'en passe. Mais on peut aussi choisir l'autre voie, celle que nos amis des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie ont choisie, et reconnaître que des rôles et des responsabilités distincts devraient donner lieu à des dispositions institutionnelles distinctes qui confèreraient à chaque institution sa propre identité, un sens de l'appartenance et des règles propres. Cela semble avoir été la tendance générale dans le monde depuis 30 ou 35 ans.

Le sénateur Joyal : Une autre critique qu'on pourrait faire — et nous l'avons entendue — c'est que vous pourriez devenir trop à l'aise avec les parlementaires, que des relations particulières pourraient se développer. Nous avons entendu cette critique. Elle n'était peut-être pas exprimée en termes aussi diplomatiques que ceux que j'emploie ici, mais il semble que plus le commissaire est gardé à l'écart du fonctionnement quotidien du Parlement, mieux il pourra conserver son indépendance. Que répondez-vous à cela?

M. Fournier : La question de l'indépendance est absolument critique. Que ce soit à l'échelle internationale ou provinciale, les commissaires à l'éthique insistent toujours sur l'importance de leur indépendance dans le processus de prise de décision. Bien sûr, en ce qui me concerne, cette indépendance est assurée par la Loi sur le Parlement du Canada, qui établit ma fonction et prévoit la mesure d'indépendance qu'il me faut et que les sénateurs respectent. Il ne m'est jamais arrivé en 15 mois de subir des pressions de quiconque concernant les décisions que j'ai eu à prendre. Les sénateurs comprennent le concept d'indépendance et respectent cette nécessité, et je ne parle pas tellement de mon indépendance personnelle, mais de l'indépendance institutionnelle, de l'indépendance de la fonction.

D'une certaine façon, on pourrait comparer cela à la fonction d'un juge. Pour que sa fonction soit respectée et crédible, il faut non seulement qu'il soit indépendant, mais qu'il soit perçu comme étant indépendant.

Il y aura toujours des gens qui critiqueront le système judiciaire en disant qu'il est politisé, ou qui critiqueront les bureaucrates et les fonctionnaires — je subis cela depuis bien des années — en disant qu'ils sont politisés et qu'ils ont perdu leur indépendance. Les critiques existeront toujours dans une certaine mesure.

From my perspective, the independence is assured through the legislation. Far more important to me and far more fundamental is the question of whether senators wish to have a Senate Ethics Officer who is available on a regular basis to provide them with timely and judicious advice. If that is a key issue for senators, if that is of importance, then the structure adopted should reflect the desires and the wishes of senators. The question of the advisory function, from my perspective over the last 15 months, is the one that is at the heart of the successful implementation of the code of ethics.

Senator Joyal: I know we have a heavy schedule this afternoon, so this question will be my last. It is about the advice that you are requested to provide to senators. You say that through the years, you and your provincial colleagues expect that there will be an increase in requests for advice and opinions. I thought that it would be understandable in the first year that you would get a lot of questions and requests for information on the basis that the code and regime were new. However, I was under the impression that, with the years, the number of requests for information sought by senators or parliamentarians at the provincial level would decrease — that, in fact, it would become merely an annual kind of form that you fill out and send through the mail. You surprise me by telling me that the situation is the contrary.

My second question is about the advice you are requested to provide. You bear the name Senate Ethics Officer. You have the word “ethics” in your title, but you administer a code that is the code for the conflict of interest of senators. This morning we had a witness, René Villemure, who explained clearly for our benefit the difference between “ethics” and “conflict of interest.” Which part of the advice that you provide is centred more on ethics generally, which is the proper way of doing things, versus the mere conflict of interest aspect of it? I do not know if you see the difference or what I am aiming at.

In fact, the conflict of interest comes after the ethical question. The first is to do the thing properly on the basis of the public duty a person accepts by being elected or appointed to the Canadian Parliament. Can you qualify or explain where you see the line between the two?

Mr. Fournier: On your first point with respect to the volume and the workload of the office, when I discussed this matter with some of my provincial colleagues, including Mr. Osborne, who will appear before this committee, I was surprised as well.

The Ontario experience goes back some 18 years now. The office has kept numbers for the last 10 years. Numbers have gone up year after year — not by large amounts, but there is a noticeable increase over a 10-year period.

De mon point de vue, l'indépendance est assurée grâce à la législation. Ce qui m'importe beaucoup plus et qui est beaucoup plus fondamental, c'est la question de savoir si les sénateurs veulent avoir un conseiller sénatorial en éthique qui est constamment à leur disposition pour leur offrir des conseils judicieux et opportuns. Si c'est une question clé pour les sénateurs, si c'est important pour eux, alors la structure adoptée devrait correspondre aux désirs et aux souhaits des sénateurs. D'après ce que j'ai vu dans les 15 derniers mois, c'est la fonction de conseiller qui est au cœur de l'application fructueuse du code d'éthique.

Le sénateur Joyal : Je sais que nous avons un emploi du temps chargé cet après-midi. Il se peut donc que ma prochaine question soit aussi ma dernière. Elle concerne les conseils qu'on vous demande de fournir aux sénateurs. Vous dites que vous et vos collègues des provinces, vous vous attendez à ce qu'il y ait augmentation des demandes d'avis et d'opinions. Je me suis dit qu'il serait compréhensible que, pendant la première année, vous receviez beaucoup de questions et de demandes d'information, étant donné que le code et le régime étaient nouveaux. Toutefois, j'avais l'impression qu'avec le passage des années, le nombre des demandes d'information soumises par les sénateurs ou par des parlementaires à l'échelle des provinces irait décroissant — qu'en fait, cela soit ramené à simplement un genre de formulaire qu'on remplit et qu'on met à la poste. Vous me surprenez en me disant que la situation est à l'opposé.

Ma deuxième question porte sur les avis que l'on vous demande de fournir. Vous portez le titre de conseiller sénatorial en éthique. Le mot « éthique » figure dans votre titre, mais vous administrez un code qui est le code sur les conflits d'intérêt à l'intention des sénateurs. Ce matin, nous avons entendu un témoin, René Villemure, qui a expliqué clairement pour nous la différence entre « éthique » et « conflit d'intérêts ». Quelle est la part des avis que vous soumettez qui est davantage axée sur l'éthique en général, ce qui est la bonne façon de dire les choses, par rapport à la seule dimension de conflit d'intérêts de vos fonctions? Je ne sais pas si vous voyez la différence ou si vous avez une idée de ce vers quoi je tends.

En fait, le conflit d'intérêts vient après la question de l'éthique. La première chose, c'est de faire les choses de la manière qui convient dans le contexte d'un devoir public qu'une personne accepte du fait même qu'elle est élue ou nommée au Parlement canadien. Pouvez-vous préciser ou expliquer où se situe pour vous la ligne de démarcation entre les deux?

M. Fournier : En réponse à votre première observation relative à l'ampleur du bureau et à sa charge de travail, lorsque je me suis entretenu de cette question avec certains de mes collègues des provinces, y compris avec M. Osborne, qui va comparaître devant votre comité, j'ai été surpris, moi aussi.

L'expérience de l'Ontario remonte maintenant à environ 18 ans. Le Bureau tient des statistiques depuis 10 ans. Les chiffres ont augmenté année après année pas énormément, mais nous observons un accroissement assez marqué sur une période de 10 ans.

I think this increase is explained in part by the complexity of our society, the complexity of issues — ethical and financial issues, the increasing interest on the part of the media and the increased “conscientisation des politiciens.” I think politicians, public servants and senators are becoming more aware of the importance of disclosure and of dealing with these issues, whether they are real or apparent conflicts. As the office in Ontario and in other provinces becomes better known and people realize they can trust and deal with someone in confidence 24 hours, 365 days a year, people will use the service.

Initially, for many people it is like going to the dentist. They would rather not think about it and perhaps delay, but after a while they begin to realize that maybe it is in their best interest and maybe the ethics commissioner is not that bad an institution, so people make greater use of the office. That has been the Ontario experience over 18 years.

What will be the Senate experience? I am not sure. I cannot extrapolate, but I would not be surprised, over the next two or three years, to see the volume be maintained and perhaps increase as people become more comfortable, and as the office gains experience with the code and senators as well.

With respect to the second issue, I did not hear the witness that you referred to this morning and the distinctions that he drew between ethics and conflict of interest.

When senators come to me for advice, sometimes it will be on narrow issues of conflict of interest, but often it is on the broader ethics issues: matters of morality or matters of perception. While one can make a distinction between conflict of interest and ethics, I think for most people these are matters of ethics. Conflict of interest is a subset or a broader issue within morality: what is right, what is wrong, what is good, what is bad. I tend to come to an issue from that kind of broader perspective when I have a discussion with a senator. In the course of that discussion we may narrow down to more specific issues, such as assets, liabilities or a particular position on a non-profit board on which the senator sits, for example. Then we get into whether there is a conflict of interest between the senator's public duty and his or her private interest. However, we always seem to come back to the broader ethics issues with which our society is increasingly concerned.

The Chairman: You confirmed today the number of potential cases that a commissioner may have. You also added some information on the various provincial commissioners with which you are familiar. You indicated that there are 1,350 full-time

Je crois que cette augmentation s'explique en partie par la complexité de notre société, la complexité des enjeux — questions éthiques et financières, l'intérêt croissant de la part des médias et le degré plus élevé de « conscientisation des politiciens ». Je crois que les politiciens, les fonctionnaires et les sénateurs deviennent plus conscients de l'importance de la divulgation et de la prise en compte de ces questions, que les conflits dont il s'agit soient réels ou apparents. Au fur et à mesure que les bureaux en Ontario et dans les autres provinces deviennent mieux connus et que les gens se rendent compte du fait qu'ils peuvent faire confiance à une personne et traiter avec elle de manière confidentielle 24 heures sur 24, 365 jours par année, les gens vont utiliser ce service.

Dans un premier temps, pour beaucoup de gens, c'est un peu comme aller chez le dentiste. Ils préféreraient ne pas y penser et peut-être reporter le rendez-vous à plus tard, mais après un certain temps, ils commencent à comprendre qu'après tout, c'est probablement dans leur meilleur intérêt et que, peut-être, le commissariat à l'éthique n'est pas une si mauvaise institution, alors les gens recourent davantage aux services du Bureau. C'est ce qu'on a vécu en Ontario sur une période de 18 ans.

Quelle sera l'expérience du Sénat? Je n'en suis pas certain. Je ne peux pas extrapoler, mais je ne serais pas surpris de voir, au cours des deux ou trois prochaines années, le volume se maintenir et peut-être augmenter au fur et à mesure que les gens se sentiront davantage à l'aise, et au fur et à mesure que le Bureau accumulera l'expérience de l'administration du code et connaîtra mieux les sénateurs.

Pour ce qui est de la seconde question, je n'ai pas entendu le témoin auquel vous avez fait allusion ce matin, et les distinctions qu'il a établies entre l'éthique et un conflit d'intérêt.

Lorsque les sénateurs viennent me demander des conseils, leur démarche porte parfois sur des questions étroites de conflit d'intérêts, mais, souvent, elle concerne des questions plus larges relevant de l'éthique : des questions de moralité ou des questions de perception. Certes, on peut faire une distinction entre un conflit d'intérêts et l'éthique, mais je pense que pour la plupart des gens, ce sont des questions d'éthique. Le conflit d'intérêts est un sous-ensemble ou un enjeu plus large en matière de moralité : ce qui est juste, ce qui est répréhensible, ce qui est bien, ce qui est mal. J'ai tendance à aborder une question dans le contexte de cette perspective plus large lorsque j'ai un entretien avec un sénateur. Dans le cadre de cette conversation, il peut se faire que nous circonscrivions le débat et que nous nous attachions à des questions plus précises, par exemple, les éléments d'actif, les responsabilités ou une position donnée au sein du conseil d'administration d'un organisme à but non lucratif où siège le sénateur, par exemple. Nous abordons le point de savoir s'il y a un conflit d'intérêts entre les devoirs publics du sénateur et son intérêt privé. Toutefois, il semble que nous revenions toujours aux questions d'éthique plus larges dont notre société se préoccupe de plus en plus.

Le président : Vous avez confirmé aujourd'hui le nombre potentiel de cas qu'un commissaire peut avoir à traiter. Vous avez également ajouté certains renseignements sur les divers commissaires provinciaux que vous connaissez. Vous avez

public office-holders, 1,940 part-time Governor-in-Council appointments and 308 members of the House of Commons to deal with.

You also talked about the importance of having a personal relationship with the parliamentarians and members, as the provincial commissioners do. You said in your report today that over the last year you have met with most senators and you have been in office now for 17 months.

With how many senators have you not met?

Mr. Fournier: I would say eight or nine, and that was largely because they were not available at that time since there was an election through the winter. It was just not convenient for them to meet with me then. I hope that as part of the next annual review I will meet with all senators.

Senator Zimmer: Mr. Fournier, thank you for your presentation today and your detailed report, and also for the service, advice and guidance you provided me during my first year as a senator. It was extremely helpful.

You spoke about the role and responsibility in culture of the ethics officers and the two separate chambers and your provincial counterparts. I would like to go a little further and deeper, other than function, work load and independence. Do you believe that the integrity of the parliamentary system would be compromised by the amalgamation of these two offices?

Mr. Fournier: That is a difficult question for me to answer. You are touching on the issues of the constitutional roles and responsibilities of the House and the Senate, the question of parliamentary privilege, the question of autonomy and independence of the Houses, which goes back to 1867 and our Constitution and several court decisions. Former Chief Justice Lamer and other Supreme Court judges have made decisions that have been quite clear in terms of asserting or protecting the independence of Parliaments vis-à-vis the executive and the judiciary and preserving the relationship between the House and the Senate.

I think it is a fundamental issue. It has been argued eloquently by several senators over the past few years. Senator Beaudoin was involved, and more recently Senator Joyal and Senator Cools have been eloquent spokespersons for maintaining the tradition of Senate independence. I think that based on their experiences, other countries have chosen to go with separate institutions for the House, separate institutions for the Senate and separate institutions for the executive. "Chacun son indépendance, chacun son jardin."

In that way we preserve the independence, we reflect the culture, traditions and the Constitution, and we also develop a sense of ownership. Senators in my office are in the process of developing a sense of ownership. That takes time and work. I think it is easier to do with separate institutions than with a

indiqué qu'il y a 1 350 titulaires de charges publiques à temps plein, 1 940 personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil et 308 députés à la Chambre des communes avec lesquels il faut travailler.

Vous avez également évoqué l'importance des rapports personnels avec les parlementaires et les députés, comme le font les commissaires provinciaux. Vous avez écrit dans votre rapport d'aujourd'hui, que pendant l'année dernière, vous avez rencontré la plupart des sénateurs et vous êtes en poste depuis maintenant 17 mois.

Combien de sénateurs n'avez-vous pas rencontrés?

M. Fournier : Je dirais huit ou neuf, et cela tient en grande partie au fait qu'ils n'étaient pas disponibles à ce moment-là, étant donné qu'il y a eu une campagne électorale pendant l'hiver. Ce n'était tout simplement pas pratique pour eux de me rencontrer à cette période-là. J'espère que dans le cadre du prochain examen annuel, je rencontrerai tous les sénateurs.

Le sénateur Zimmer : Monsieur Fournier, merci de votre exposé d'aujourd'hui et de votre rapport détaillé, de même que des services, des conseils et de l'orientation que vous m'avez prodigués pendant ma première année comme sénateur. Cela a été extrêmement utile.

Vous avez parlé du rôle et de la responsabilité dans la culture des conseillers en éthique et des deux chambres distinctes, ainsi que de vos interlocuteurs provinciaux. J'aimerais aller un peu plus loin et plus profondément, au-delà de la fonction, de la charge de travail et de l'indépendance. Croyez-vous que l'intégrité du régime parlementaire serait compromise par le regroupement de ces deux bureaux?

M. Fournier : Il m'est difficile de répondre à cette question. Vous abordez la problématique des rôles et responsabilités constitutionnels de la Chambre et du Sénat, la question du privilège parlementaire, la question de l'autonomie et de l'indépendance des chambres, qui remonte à 1867, à notre Constitution et à plusieurs décisions des tribunaux. L'ancien juge en chef Lamer et d'autres magistrats de la Cour suprême ont rendu des décisions très claires pour de qui est d'affirmer ou de protéger l'indépendance des parlements vis-à-vis du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, et pour ce qui est de la préservation de la relation entre la Chambre et le Sénat.

Je crois qu'il s'agit d'un enjeu fondamental. Plusieurs sénateurs ont plaidé avec éloquence en ce sens ces dernières années. Le sénateur y a été partie prenante et, plus récemment, le sénateur Joyal et le sénateur ont été des défenseurs éloquents du maintien de la tradition de l'indépendance du Sénat. Je pense qu'à la lumière de leurs expériences, d'autres ont choisi des institutions séparées pour la Chambre, des institutions séparées pour le Sénat et des institutions séparées pour le pouvoir exécutif. « À chacun son indépendance, à chacun son jardin. »

Ce faisant, nous préservons l'indépendance, nous reflétons la culture, les traditions et la Constitution, et nous développons aussi un sentiment d'appropriation. Les sénateurs, dans mon bureau, sont en train d'acquiescer un sentiment d'appropriation. Cela demande du temps et du travail. Je pense que cela est plus

single institution and 4,000 clients. There the relationship is of a different nature altogether. Mr. Shapiro made it quite clear last night when he appeared before this committee that the kind of direct relationship that you and I have enjoyed, Senator Zimmer, is simply not possible in his particular situation.

Yes, the question of the integrity of the Senate as an institution is an issue, and I think that point will continue to concern senators.

Senator Milne: Mr. Fournier, do you have a copy of the bill there, sir?

Mr. Fournier: Yes, I do.

Senator Milne: On page 25, subclause 44 (6) reads:

(6) Where the Commissioner is of the opinion that a member of the Senate or House of Commons has failed to comply with the confidentiality provision of subsection (5), the Commissioner may refer the matter, in confidence, to the Speaker of the Senate or House of Commons.

I have no problem there. However, subclause (7) continues:

(7) The Commissioner shall provide the Prime Minister with a report setting out the facts in question as well as the Commissioner's analysis and conclusions in relation to the request. This report shall be provided even if the Commissioner determines that the request was frivolous or vexatious or was made in bad faith or the examination of the matter was discontinued under subsection (3).

In your opinion, is this proper? Would you feel comfortable reporting to the Prime Minister, sir, on what goes on in the Senate?

This really follows what Senator Zimmer was mentioning, but the point that the commissioner will provide the Prime Minister with a report is specific within this bill and that, in my opinion, breaks down the barriers between the House of Commons and the Senate.

Mr. Fournier: Senator Milne, this would certainly seem to suggest that there is a blurring of roles and responsibilities. I say "seem" because, as I think a number of senators here today know, I am not a lawyer; I am a lapsed economist. I am reluctant to be drawn too deeply into a discussion of these clauses.

I followed the discussion that took place last night. I think Senator Austin raised the important issue of the roles, responsibilities and autonomy of the House and of the Senate. I encourage the committee to pursue this matter. Perhaps Mr. Audcent, who will be appearing after me, will have some views on this subject.

I would suggest also that you pursue this with representatives of the Privy Council, who may appear before you again. The Privy Council counsel, James Stringham, was involved in the

facile à faire avec des institutions séparées qu'avec une seule institution et 4 000 clients. Là, la relation est d'une nature entièrement différente. M. Shapiro a indiqué bien clairement hier soir, lorsqu'il a comparu devant notre comité, que le type de rapports directs dont nous avons bénéficié, le sénateur Zimmer et moi-même, n'est tout simplement pas possible dans sa situation donnée.

Oui, la question de l'intégrité du Sénat en sa qualité d'institution est une question qui se pose et je crois que cet aspect continuera de préoccuper les sénateurs.

Le sénateur : Monsieur Fournier, avez-vous un exemplaire du projet de loi?

M. Fournier : Oui.

Le sénateur Milne : À la page 25, le paragraphe 44 (6) est libellé comme suit :

Dans les cas où le commissaire est d'avis que le parlementaire n'a pas respecté l'obligation de confidentialité prévue au paragraphe (5), il peut soumettre le cas, en toute confidentialité, au président du Sénat ou de la Chambre des communes.

Cela ne me pose pas de problème. Toutefois, le paragraphe (7) poursuit :

(7) Le commissaire remet au premier ministre un rapport énonçant les faits, son analyse de la question et ses conclusions, même s'il juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou s'il a mis fin à l'étude en vertu du paragraphe (3).

À votre avis, est-ce une bonne façon de faire? Vous sentiriez-vous à l'aise, monsieur, de faire rapport au premier ministre sur ce qui se passe au Sénat?

En réalité, cela s'inscrit dans le droit fil de ce que mentionnait le sénateur Zimmer, mais l'élément selon lequel le commissaire remettra un rapport au premier ministre est propre à ce projet de loi et cela, à mon avis, fait tomber les barrières entre la Chambre des communes et le Sénat.

M. Fournier : Sénateur Milne, cela semble certainement donner à penser que les rôles et responsabilités deviennent plus flous. Je dis « semble » parce que, et je crois qu'un certain nombre de sénateurs ici présents aujourd'hui le savent, je ne suis pas avocat, je suis un économiste qui a mal tourné. Je suis réticent à me laisser entraîner trop profondément dans l'examen de ces articles.

J'ai suivi le débat qui a eu lieu hier soir. Je crois que le sénateur Austin a soulevé la question importante des rôles, des responsabilités et de l'autonomie de la Chambre et du Sénat. J'encourage le comité à continuer d'étudier cette question. Peut-être que M. Audcent, qui comparaitra après moi, aura des opinions à vous soumettre sur cette question.

Je vous proposerais également d'approfondir cette question avec des représentants du Conseil privé, qui comparaitront peut-être à nouveau devant vous. Le conseiller juridique du Conseil

drafting of this bill and he may have some helpful thoughts regarding the concerns you have expressed. This is a very good issue for the Senate, as a chamber of sober second thought, to pursue and to get the clarifications that you need.

Senator Day: I have three questions. First, on the issue of immunity — not being compellable to appear before a court — clause 50 of the bill, at the bottom of page 27, states:

The Commissioner, or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner, is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to his or her knowledge as a result of exercising any powers or performing any duties or functions of the Commissioner under this Act.

Do you see that?

Mr. Fournier: Yes.

Senator Day: That is important in order to establish the confidence of the members. However, unfortunately, the act referred to is the Conflict of Interest Act, which relates to public office-holders only. It does not relate to senators or to the function the commissioner performs under the Senate's code, and it does not provide immunity with respect to the work that the commissioner is doing for members of the House of Commons under their code, both of which will continue.

In the existing legislation, a similar provision provides immunity for the Senate Ethics Officer, but that would be gone under this proposed legislation. Can you help me find in the bill any indication that the immunity would apply for you performing your functions for senators under the Senate code?

Mr. Fournier: I looked for it as well but it is not there. As you rightly point out, section 20.6 of the Parliament of Canada Act, which provides the Senate Ethics Officer with immunity, is being repealed.

Senator Day: Yes.

Mr. Fournier: To be clear, what does remain is the immunity with respect to judicial review by the Federal Court. That immunity as it relates to the Federal Court exists in the current legislation and remains in the proposed new legislation. However, the particular immunity from civil and criminal proceedings to which you referred would be repealed. Perhaps it was forgotten or perhaps there was a view that parliamentary privilege applied and therefore it was not necessary. However, if the latter were the case, why was the provision put into the original bill?

Senator Day: A year and a half ago.

Mr. Fournier: A year and a half ago. This is a very important issue. If this bill were to be adopted as is and the matter were to come before a court, the court would certainly ask itself why the

privé, James Stringham, a participé à la rédaction de ce projet de loi et il vous présentera peut-être quelques réflexions utiles au sujet des préoccupations que vous avez exprimées. Il s'agit là d'une très bonne question pour le Sénat, en sa qualité de lieu de réflexion posé, question à approfondir afin d'obtenir les éclaircissements dont vous avez besoin.

Le sénateur Day : J'ai trois questions. En premier lieu, sur la question de l'immunité — le fait de ne pas pouvoir être contraint à comparaître devant un tribunal — l'article 50 du projet de loi, au bas de la page 27, dispose ce qui suit :

Le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité n'ont pas qualité pour témoigner ni ne peuvent y être contraints en ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des attributions que la présente loi confère au commissaire.

Vous voyez ce que je veux dire?

M. Fournier : Oui.

Le sénateur Day : Cela est important pour établir la confiance des parlementaires. Toutefois, malheureusement, la loi à laquelle il est renvoyé est la Loi sur les conflits d'intérêts, qui vise uniquement les titulaires de charges publiques. Elle ne s'applique pas aux sénateurs ou à la fonction dont le commissaire s'acquitte en vertu du code du Sénat, et elle n'accorde pas l'immunité relativement aux travaux que le commissaire mène à bien pour les députés à la Chambre des communes aux termes de leur code, qui vont tous deux continuer.

Dans la législation en vigueur, une disposition similaire accorde l'immunité au conseiller sénatorial en éthique, mais cela serait supprimé en vertu de l'actuel projet de loi. Pouvez-vous m'aider à trouver dans le projet de loi tout indice que l'immunité s'appliquerait à vous dans l'accomplissement de vos fonctions pour les sénateurs conformément au code du Sénat?

M. Fournier : Je l'ai cherché aussi, mais il n'y figure pas. Comme vous le faites remarquer à juste titre, l'article 20.6 de la Loi sur le Parlement du Canada, qui confère l'immunité au conseiller sénatorial en éthique, va être abrogé.

Le sénateur Day : Oui.

M. Fournier : Pour que les choses soient claires, ce qui demeure, c'est l'immunité relativement à l'examen judiciaire par la cour fédérale. Cette immunité s'appliquant à la cour fédérale existe dans la législation actuelle et demeure dans le projet de loi déposé. Toutefois, l'immunité particulière à l'égard de délibérations civiles et pénales à laquelle vous avez fait allusion serait abrogée. Peut-être l'a-t-on oubliée ou a-t-on pensé que le privilège parlementaire s'appliquait et, que de ce fait, ce n'était pas nécessaire. Toutefois, si la dernière hypothèse est la bonne, pourquoi a-t-on fait figurer la disposition dans le projet de loi initial?

Le sénateur Day : Il y a un an et demi.

M. Fournier : Il y a un an et demi. C'est une question très importante. Si ce projet de loi devait être adopté dans son libellé actuel et si la question devait être portée devant le tribunal, celui-

immunity provision was removed from the bill and what it means that the government has made a deliberate policy decision that the Senate Ethics Officer should not enjoy immunity from civil and criminal proceedings.

Again, I encourage you to discuss this matter with Mr. Audcent, legal counsel, and get his view on this. This is a serious matter that should be clarified. The question should be put to Privy Council and Justice officials as to why such a major change was made to the bill a year and a half after its first drafting.

Senator Day: Pages 45 and 45 of the bill list who can be appointed as a commissioner. To qualify, one must be a former judge, a former member of a federal or provincial board, et cetera; then the Governor-in-Council must be satisfied that the potential candidate has a particular interest and expertise in conflict of interest, financial arrangements, ethics, or — and this has been added — is a former Senate Ethics Officer.

Congratulations, you now qualify. However, as I understand, unless you were a member of a board and had that particular expertise, if you had not been the Senate Ethics Officer, you would not qualify under the new rules. Is that correct?

Mr. Fournier: That is my understanding, senator.

Senator Day: I suspect there are many professors and consultants who have a particular expertise in conflicts of interest, financial arrangements, professional regulation and discipline or ethics who are not former judges, and for one reason or another did not become a member of a federal board, commission or tribunal. Why should those people be excluded? Why should someone who has the expertise be excluded because he or she was not a member of a federal board? What sense is there in that?

Mr. Fournier: I guess it is a matter of opinion. It is an important issue. You had a discussion about this with Bernard Shapiro and Howard Wilson yesterday, and you may want to pursue this discussion later on with Coulter Osborne and Bert Oliver.

My view is that a legal background is not essential. I think there are qualifications that are important, indeed essential, for a successful ethics officer, but I do not think that being a lawyer or a judge is a prerequisite.

Both in our own country and abroad, we have had successful provincial ethics officers who have been judges and lawyers, and we have had some equally successful ones — I am thinking of Robert Clark and Donald Hamilton in Alberta — who have not been lawyers and judges.

ci se demanderait certainement pourquoi la disposition relative à l'immunité a été retirée du projet de loi et ce que cela signifie, c'est que le gouvernement a adopté délibérément une décision de politique selon laquelle le conseiller sénatorial en éthique du Sénat ne devrait pas bénéficier de l'immunité à l'égard de délibérations civiles et pénales.

Encore une fois, je vous encourage à discuter de cette question avec M. Audcent, conseiller juridique, et à lui demander son avis à ce sujet. Il s'agit d'une question sérieuse qu'il faut éclaircir. La question devrait être posée à des fonctionnaires du Conseil privé et de la Justice, à savoir pourquoi une modification d'aussi grande importance a été apportée au projet de loi un an et demi après sa première rédaction.

Le sénateur Day : Les pages 45 et 45 du projet de loi donnent la liste des personnes pouvant être nommées au poste de commissaire. Pour être admissible, il faut être un ancien juge, un ancien membre d'un conseil fédéral ou provincial, et cetera; ensuite, le gouverneur en conseil doit avoir la conviction que le candidat potentiel a un intérêt et une expertise particuliers dans les conflits d'intérêts, les arrangements financiers, l'éthique ou — et cela a été ajouté — est un ancien conseiller sénatorial en éthique.

Félicitations, vous êtes maintenant admissible. Toutefois, d'après ce que j'en comprends, à moins que vous n'ayez été membre d'un conseil et possédiez cette expertise donnée, si vous n'avez pas été conseiller sénatorial en éthique, vous ne seriez pas admissible en vertu des nouvelles règles. Est-ce exact?

M. Fournier : C'est ainsi que je comprends les choses, sénateur.

Le sénateur Day : Je suppose qu'il existe de nombreux professeurs et consultants qui possèdent une expertise particulière dans les domaines des conflits d'intérêts, des arrangements financiers, de la réglementation professionnelle ou de la discipline professionnelle ou de l'éthique qui ne sont pas d'anciens juges et qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas devenus membres d'un conseil, d'une commission ou d'un tribunal fédéral. Pourquoi ces personnes devraient-elles être exclues? Pourquoi une personne qui possède l'expertise devrait-elle être exclue parce qu'il ou elle n'a pas été membre d'un conseil fédéral? En quoi cela a-t-il un sens?

M. Fournier : Je suppose que c'est une question d'opinion. Il s'agit d'une question importante. Vous vous êtes entretenu de cela avec Bernard Shapiro et Howard Wilson hier, et vous voudrez peut-être aller plus loin dans la discussion avec Coulter Osborne et Bert Oliver.

Je suis d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des antécédents dans le domaine du droit. Je crois qu'il y a des qualifications qui sont importantes, et d'ailleurs essentielles, pour devenir un bon conseiller en éthique, mais je ne crois pas que le titre d'avocat ou de juge soit une condition préalable.

À la fois dans notre pays et à l'étranger, il y a eu de bons conseillers provinciaux en éthique qui avaient été juges ou avocats auparavant et il y en a eu d'autres tout aussi compétents — je pense à Robert Clark et à Donald Hamilton en Alberta — qui n'étaient pas avocats ni juges.

I think what is required in terms of qualifications is flexibility, judgment, a sense of independence, some interpersonal skills and the ability to deal with complex situations. The candidate should have an intimate knowledge of how government operates — the parliamentary system, the Senate, the House, the judiciary and the executive. If you can find all those qualifications in a person who is a judge or a lawyer, that is fine. However, if you limit yourself to someone with legal or judicial experience, I think you run the risk of narrowing the pool and of limiting yourself. It may well be that you will want at a particular point in time a lawyer or a judge, but at other times you may have very good candidates who are not lawyers or judges. My inclination would be to not limit yourself.

Indeed, I would go further; I question whether one should establish qualifications in legislation. None of the provinces do it, other than Nova Scotia. Flexibility should be left to the Senate, in the case of the Senate Ethics Officer, and to the House and the executive to find and select candidates that are suitable to deal with the challenges of the job at a particular point in time.

First, it is not clear to me that you need to sum up or narrow down the qualifications. Second, it is not clear to me that you need to put them into legislation. By doing so, I think you limit yourself unnecessarily.

Senator Day: It does not say “former judge or lawyer.” It says “former judge.” Therefore, lawyers are excluded as well unless they happen to have the job you have or were a member of a federal tribunal and had a particular expertise.

As I understand the interpretation of this rule, were it not for the fact that you and Dr. Shapiro have the particular jobs you have now, neither one of you would qualify because you are not former judges and you are not members of federal tribunals or commissions with a particular expertise.

Mr. Fournier: That is my understanding.

Senator Day: Thank you. Did you have an opportunity to follow Senator Fraser's walk through the rules yesterday, where she pointed out in the transition rules that you in fact continue but lose all your employees? Are you able to shed any light on that? I think that is quite an interesting situation.

You continue with your position and if you, for whatever reason, step down, your position can be filled by someone else as a Senate Ethics Officer, but all of your employees go over to the new commissioner.

Je crois que les qualifications nécessaires sont la souplesse, le jugement, un esprit d'indépendance, des aptitudes interpersonnelles et la capacité de traiter des situations complexes. Le candidat devrait posséder une connaissance intime du mode de fonctionnement du gouvernement — le système parlementaire, le Sénat, la Chambre, l'appareil judiciaire et le pouvoir exécutif. Si vous pouvez trouver toutes ces qualifications chez un juge ou un avocat, c'est très bien. Toutefois, si vous limitez votre recherche à une personne possédant une expérience juridique ou judiciaire, je crois que vous courez le risque d'appauvrir le bassin et d'entraver le succès de votre démarche. Il peut très bien arriver que, dans une conjoncture donnée, vous souhaitiez recruter un avocat ou un juge, mais, à d'autres moments, vous pouvez avoir trouvé d'excellents candidats qui ne sont ni avocats ni juges. J'aurais tendance à dire qu'il ne faut pas se limiter.

Je vais d'ailleurs aller plus loin; je me demande s'il y a lieu de définir des qualifications dans une loi. Aucune des provinces ne le fait, à l'exception de la Nouvelle-Écosse. Il convient de laisser la souplesse au Sénat, dans le cas du conseiller sénatorial en éthique, et à la Chambre et au pouvoir exécutif, de trouver et de sélectionner des candidats aptes à relever les défis de ces postes dans une conjoncture donnée.

En premier lieu, je ne suis pas sûr de comprendre en quoi il faut faire la liste des qualifications ou les définir plus étroitement. Deuxièmement, je ne suis pas convaincu qu'il faille les énumérer dans la loi. Ce faisant, à mon avis, on se limite de manière indue.

Le sénateur Day : Le texte ne dit pas « ancien juge ou avocat ». Il dit « ancien juge ». Les avocats sont donc exclus aussi, à moins que, par hasard, ils occupent le poste que vous détenez ou aient été membres d'un tribunal fédéral et avaient une expertise particulière.

D'après ma compréhension de l'interprétation à donner à cette règle, si ce n'était du fait que vous et M. Shapiro, vous occupez les emplois donnés qui sont les vôtres aujourd'hui, aucun de vous deux ne serait admissible parce que vous n'êtes pas d'anciens juges et vous n'êtes pas membres de tribunaux ou commissions fédéraux en détenant une expertise particulière.

M. Fournier : C'est ainsi que je comprends les choses.

Le sénateur Day : Je vous remercie. Avez-vous eu l'occasion de suivre l'exposé du sénateur Fraser sur les règles hier? Elle a alors fait remarquer, à propos des règles applicables à la transition, qu'en réalité vous continuez de perdre tous vos employés. Pouvez-vous jeter un peu de lumière là-dessus? Cette situation me paraît tout à fait intéressante.

Vous continuez d'occuper votre poste et si vous, pour quelque raison que ce soit, vous démissionnez, votre poste peut être pourvu par une autre personne en qualité de conseiller sénatorial en éthique, mais tous vos employés passent au service du nouveau conseiller.

Mr. Fournier: I am well aware of the clause of the bill to which you refer. I am as mystified as Senator Fraser and yourself as to how to interpret that. One can speculate, but frankly, it is far from being clear.

Again, I think you should ask the PCO and Department of Justice officials who drafted that clause for an explanation of its significance. It is hard for most of us, lawyers and non-lawyers alike, to explain or to understand. Certainly no one in my office has a clear understanding. We have looked at it, we have talked to several people in government, but we have not gotten a clear view.

Senator Day: To what degree were you consulted on this legislation before it was made public?

Mr. Fournier: None whatsoever.

Senator Day: Did you have an opportunity afterwards to discuss some of the contradictions?

Mr. Fournier: We have made inquiries about various aspects of the bill. In some cases we received clear answers, and in others not.

Senator Day: To be generous, this bill was put together rather quickly, so there are quite a few contradictions. Unfortunately, that makes our work that much more time-consuming.

The Chairman: The witness did not have a chance to answer that last rhetorical question.

Senator Day: I saw a nod.

The Chairman: Nods are not recorded. What did you say to his rhetorical question, Mr. Fournier?

Mr. Fournier: I believe the honourable senator was saying that issues have arisen because the bill was prepared quickly.

I think it is fair to say that every piece of government legislation I have been associated with in 30 years, whether prepared quickly or not, has contained issues of interpretation. We have always had to bring the Department of Justice lawyers back, and they would scratch their heads and say we forgot this or that.

It should not be surprising that such issues come up. The important thing is that the Senate continues to play the role that it has so successfully played over the years of drawing attention to the issues. Some of them are minor, but others could be very significant.

Senator Day: Just to round out my question, the bill was prepared quickly and also without consultation. I am flowing from your earlier comment that there was no consultation with you, at least?

Mr. Fournier: That is correct.

M. Fournier : Je connais bien l'article du projet de la loi auquel vous faites allusion. Je suis aussi déconcerté que le sénateur Fraser et vous-même quant à la façon de l'interpréter. On peut échauffer des hypothèses, mais franchement, c'est loin d'être clair.

Encore une fois, je crois que vous devriez demander aux fonctionnaires du BCP et du ministère de la Justice qui ont rédigé cet article d'expliquer son importance. Il est difficile à la plupart d'entre nous, aussi bien avocats que non-avocats, d'expliquer ou de comprendre. Chose certaine, personne dans mon bureau ne comprend parfaitement bien. Nous avons étudié la question, nous avons parlé à plusieurs personnes au sein de l'administration publique, mais cela ne nous a pas donné une opinion claire.

Le sénateur Day : Dans quelle mesure avez-vous été consulté à propos de ce projet de loi avant qu'il ne soit rendu public?

M. Fournier : Absolument pas du tout.

Le sénateur Day : Avez-vous eu l'occasion, par la suite, de débattre de certaines des contradictions?

M. Fournier : Nous avons posé des questions sur divers aspects du projet de loi. Dans certains cas, nous avons obtenu des réponses claires et, dans d'autres cas, non.

Le sénateur Day : Pour être généreux, ce projet de loi a été ficelé assez rapidement et il contient donc beaucoup de contradictions. Malheureusement, de ce fait, notre travail demande beaucoup de temps.

Le président : Le témoin n'a pas eu l'occasion de répondre à cette dernière question théorique.

Le sénateur Day : J'ai vu un hochement positif de la tête.

Le président : Les hochements positifs de la tête ne sont pas consignés. Qu'avez-vous répondu à sa question théorique, monsieur Fournier?

M. Fournier : Je crois que l'honorable sénateur disait que des questions ont surgi parce que le projet de loi a été préparé rapidement.

Je crois que l'on peut dire en toute équité que tout projet de loi gouvernemental auquel j'ai été partie prenante ces 30 dernières années, qu'il ait été préparé rapidement ou non, contenait des questions se prêtant à une interprétation. Il nous a toujours fallu ramener les juristes du ministère de la Justice, ils se grattaient la tête et disaient qu'ils avaient oublié telle ou telle chose.

Il ne faut pas se surprendre de ce que des questions de ce type surgissent. Ce qui compte, c'est que le Sénat continue de jouer le rôle qu'il a joué avec un tel succès au fil des ans pour ce qui est d'attirer l'attention sur les questions qui se posent. Certaines d'entre elles sont mineures, mais d'autres pourraient se révéler très importantes.

Le sénateur Day : Simplement pour achever ma question, le projet de loi a été préparé rapidement et, de plus, sans consultation. J'enchaîne sur votre observation antérieure d'après laquelle on ne vous a pas consulté, pour dire le moins?

M. Fournier : C'est exact.

Senator Day: As well as no consultation with your department?

Mr. Fournier: Yes.

Senator Day: Thank you for that clarification.

Senator Stratton: I have a point of clarification with respect to the comments made by Mr. Fournier about immunities. I should like to make a correction.

Immunities and privileges are protected by virtue of the Constitution as well as by the following in the bill: pages 27 and 28, clauses 50(1), 50(2) and 50(3); and pages 46 and 47, proposed new sections 86(2) and 86(5) of the Parliament of Canada Act.

I think before we jump off bridges, we should check our facts.

Senator Day: If you could go through that slowly, we could check this fact.

Senator Stratton: Pages 27 and 28, clauses 50(1), 50(2) and 50(3); and pages 46 and 47, proposed new sections 86(2) and 86(5) of the Parliament of Canada Act.

Senator Day: Which parts of pages 47 and 48?

Senator Stratton: Proposed new sections 86(2) and 86(5).

Senator Day: I am talking about immunity of the commissioner, so you can forget about pages 46 and 47. You are quite right that there is immunity for the commissioner in clause 50, but I made that point when I asked my question.

Senator Stratton: I came late to the meeting. My understanding is that these are the points by which the commissioner or officer is protected.

Senator Day: The honourable senator said we should check our facts. Perhaps I could give him the opportunity to read clause 50. That clause refers only to public office-holders, and that is the whole point of my question.

Senator Stratton: What was the point of your question?

Senator Day: The immunity for the Senate Ethics Officer that is in the current act is removed by this bill. The only area where I could find a privilege — and I asked the witness if he could help me with this — is clause 50, which is only in the proposed conflict of interest act for public office-holders.

Senator Stratton: We will get an interpretation on that.

Senator Day: Thank you.

The Chairman: Mr. Fournier, Senator Day asked you a question that arose last evening from a question raised by Senator Fraser. Senator Day just put that same question to you again and referred you to the clause in question.

Le sénateur Day : Et pas de consultations non plus avec votre ministère?

M. Fournier : Oui.

Le sénateur Day : Je vous remercie de cet éclaircissement.

Le sénateur Stratton : J'ai une précision à apporter aux observations faites par M. Fournier au sujet des immunités. J'aimerais faire une correction.

Les immunités et les privilèges sont protégés en vertu de la Constitution, ainsi que par les dispositions suivantes du projet de loi : pages 27 et 28, paragraphes 50(1), 50(2) et 50(3); et, aux pages 46 et 47, par les nouveaux paragraphes qui sont proposés, 86(2) et 86(5) de la Loi sur le Parlement du Canada.

Je crois qu'avant de nous jeter du haut des ponts, nous devrions vérifier nos faits.

Le sénateur Day : Si nous pouvions revenir là-dessus lentement, nous pourrions vérifier ce fait.

Le sénateur Stratton : Pages 27 et 28, paragraphes 50(1), 50(2) et 50(3); et pages 46 et 47, les nouveaux paragraphes 86(2) et 86(5) qui sont proposés de la Loi sur le Parlement du Canada.

Le sénateur Day : Quelles parties des pages 47 et 48?

Le sénateur Stratton : Les nouveaux paragraphes 86(2) et 86(5) qui sont proposés.

Le sénateur Day : Je parle de l'immunité du commissaire, ce qui fait que vous pouvez oublier les pages 46 et 47. Vous avez tout à fait raison, on prévoit l'immunité du commissaire à l'article 50, mais j'ai fait remarquer cet élément lorsque j'ai posé ma question.

Le sénateur Stratton : Je suis arrivé en retard à la réunion. Je crois comprendre que ce sont les dispositions qui assurent la protection du commissaire ou du conseiller.

Le sénateur Day : L'honorable sénateur nous a conseillé de vérifier nos faits. Je pourrais peut-être lui donner l'occasion de lire l'article 50. Cet article ne renvoie qu'aux titulaires de charges publiques et c'est justement pour cela que j'ai posé ma question.

Le sénateur Stratton : Quel était l'objet de votre question?

Le sénateur Day : L'immunité en faveur du conseiller sénatorial en éthique qui figure dans la loi actuelle est supprimée par ce projet de loi. Le seul endroit où je pourrais trouver un privilège — et j'ai demandé au témoin de m'aider sur ce plan —, c'est l'article 50, qui se trouve uniquement dans le projet de loi sur les conflits d'intérêts applicable aux titulaires de charges publiques.

Le sénateur Stratton : Nous recevrons une interprétation de cet élément.

Le sénateur Day : Je vous remercie.

Le président : Monsieur Fournier, le sénateur Day vous a posé une question qui a surgi hier soir d'une question posée par le sénateur Fraser. Le sénateur Day vient de soumettre la même question et il vous a renvoyé à l'article en question.

You have had extensive experience as a bureaucrat dealing with government legislation and new government legislation, as you have told us, and you know that transition clauses are put into legislation from time to time.

When the new proposed conflict of interest act comes into force, it will create a new officer under the present system, and that is what you and Dr. Shapiro and others have talked about.

The other provisions that extend to the Senate Ethics Officer, yourself, and the Ethics Commissioner, Dr. Shapiro, are needed if other sections of the federal accountability act come into force before the proposed conflict of interest act. That is a standard transition clause. Do you understand that?

Mr. Fournier: Yes. Thank you.

The Chairman: Thank you.

Senator Stratton: I have a point of clarification. My apologies for coming late to the meeting; I was at another meeting.

On page 47 of the bill, the proposed new section 86(2) states:

The duties and functions of the commissioner under subsection (1) are carried out within the institution of the Senate. The commissioner enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members when carrying out those duties and functions.

Is that not protection?

Senator Cools: I do not think that is your point.

Senator Day: The point was that a year and a half ago there was a clause making the ethics officer non-compellable to the court; that clause was removed, and I am wondering why.

Senator Stratton: My point is that the Constitution and the bill quite clearly state that the commissioner is protected.

Senator Day: Yes, the previous act that pertained to the Senate Ethics Officer clearly stated it. However, in this bill, the clause does not pertain to the Senate but does relate to public office-holders, and I ask why the dichotomy.

Senator Stratton: I appreciate that.

The Chairman: Will this question be for the witness, Mr. Fournier?

Senator Day: The witness has already answered it.

Senator Stratton: In my view he has not answered it. I want to go specifically to the proposed new section 86(2) in the Parliament of Canada Act, which states:

Vous possédez une expérience approfondie en qualité de haut fonctionnaire s'occupant de la législation gouvernementale et de nouveaux projets de loi du gouvernement, comme vous nous l'avez dit, et vous savez qu'on fait figurer des dispositions de transition dans des textes de loi de temps à l'autre.

Lorsque la nouvelle loi qui est proposée sur les conflits d'intérêts entrera en vigueur, elle créera un nouveau poste de haut fonctionnaire dans le système actuel, et c'est ce dont vous et M. Shapiro et d'autres ont parlé.

Les autres dispositions visant le conseiller sénatorial en éthique, et vous-même, et le commissaire à l'éthique, M. Shapiro, sont nécessaires si d'autres articles de la loi fédérale sur la responsabilité entrent en vigueur avant la loi qui est proposée sur les conflits d'intérêts. Il s'agit d'un article de transition normalisé. Est-ce que vous comprenez cela?

M. Fournier : Oui. Je vous remercie.

Le président : Je vous remercie.

Le sénateur Stratton : J'aimerais obtenir un éclaircissement. Veuillez m'excuser d'être arrivé en retard à la réunion de ce matin; j'assistais à une autre réunion.

À la page 47 du projet de loi, le nouveau paragraphe 86(2) qui est proposé dispose ce qui suit :

Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat et possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

N'est-ce pas là une protection?

Le sénateur Cools : Je ne crois pas que ce soit ce que vous voulez dire.

Le sénateur Day : Ce que je voulais dire, c'est qu'il y a un an et demi, il y avait un article prévoyant qu'on ne pouvait contraindre le conseiller en éthique à témoigner devant un tribunal; cet article a été supprimé et je me demande pourquoi.

Le sénateur : Ce que je veux dire, c'est que la Constitution et le projet de loi disposent bien clairement que le commissaire est protégé.

Le sénateur Day : Oui, la loi précédente concernant le conseiller sénatorial en éthique l'énonçait clairement. Toutefois, dans le présent projet de loi, l'article ne vise pas le Sénat, mais il s'applique aux titulaires de charges publiques et je me demande à quoi tient cette différence.

Le sénateur Stratton : Je comprends bien cela.

Le président : Est-ce que votre prochaine question s'adresse au témoin, M. Fournier?

Le sénateur Day : Le témoin y a déjà répondu.

Le sénateur Stratton : À mon avis, il n'y a pas répondu. Je veux aborder expressément le nouveau paragraphe 86(2) qui est proposé, dans la Loi sur le Parlement du Canada; il est libellé ainsi :

The duties and functions of the Commissioner under subsection (1) are carried out within the institution of the Senate. The Commissioner enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members when carrying out those duties and functions.

Does that provide protection for that person?

Mr. Fournier: I think it is part of the issue, senator. In my answer to Senator Day, I referred specifically to subsections 20.6(1), (2) and (3) in the current Parliament of Canada Act.

Senator Cools: Will you read those sections again, please?

Mr. Fournier: Subsection 20.6(1) in the current act states:

The Senate Ethics Officer, or any person acting on behalf or under the direction of the Senate Ethics Officer, is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to his or her knowledge as a result of exercising any powers or performing any duties or functions of the Senate Ethics Officer under this Act.

Subsection (2) adds that "No criminal or civil proceedings lie against the Senate Ethics Officer, or any person..." That section in the current act has been removed.

Senator Stratton: If I may, let me finish my question.

Senator Day: Perhaps you should let him finish his answer.

The Chairman: Mr. Fournier, please continue.

Mr. Fournier: I was just about finished, Mr. Chairman, in saying that section 20.6 of the current act has been removed. I am concerned about that. I suggest that the committee seek clarification.

Senator Stratton: Again, my question is whether, under the proposed new section 86(2) in the bill, the officer would be protected. I will read the proposed section again if you like.

Mr. Fournier: No, I understand.

Senator Stratton: In your view, would you or would you not be protected if you became an officer?

Mr. Fournier: The section to which you have just referred is in the current Parliament of Canada Act.

Senator Stratton: I appreciate that, but I am asking you whether this specific clause in this bill would protect you.

Mr. Fournier: I do not think I have the degree of protection under the new legislation that the Senate Ethics Officer's office enjoys in the current legislation. I think that lawyers and this committee should look at that.

Senator Stratton: Thank you.

Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat et possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

Est-ce que cela assure une protection à cette personne?

M. Fournier : Je crois que cela fait partie de la question, sénateur. Dans ma réponse au sénateur Day, j'ai renvoyé expressément aux paragraphes 20.6(1), (2) et (3) de l'actuelle Loi sur le Parlement du Canada.

Le sénateur Cools : Voudriez-vous bien lire ces articles, je vous prie?

M. Fournier : Dans la loi actuelle, le paragraphe 20.6(1) dispose :

Le conseiller et les personnes agissant en son nom ou sur son ordre n'ont pas qualité pour témoigner ni ne peuvent y être contraints en ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions conférés au conseiller au titre de la présente loi.

Le paragraphe (2) ajoute : « Ils bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes [...] » Cet article de l'actuel projet de loi a été supprimé.

Le sénateur Stratton : Si vous me permettez-moi, je souhaiterais terminer ma question.

Le sénateur Day : Vous devriez peut-être le laisser terminer sa réponse.

Le président : Monsieur Fournier, veuillez continuer.

M. Fournier : J'avais particulièrement terminé, monsieur le président; je disais que le paragraphe 20.6(1) de la loi actuelle a été supprimé. Cela me préoccupe. Je propose que le comité demande des éclaircissements.

Le sénateur Stratton : Encore une fois, ma question porte sur le point de savoir si, aux termes du nouveau paragraphe 86(2) de la loi qui est proposé, le conseiller serait protégé. Je vais relire l'article proposé si vous le souhaitez.

M. Fournier : Non, je comprends.

Le sénateur Stratton : À votre avis, seriez-vous ou ne seriez-vous pas protégé si vous deveniez conseiller en éthique?

M. Fournier : L'article que vous venez de citer se trouve dans l'actuelle Loi sur le Parlement du Canada.

Le sénateur Stratton : Je comprends bien cela, mais je vous demande si cet article donné, figurant dans ce projet de loi, vous protégerait.

M. Fournier : Je ne crois pas que le nouveau projet de moi me confère autant de protection que celle dont bénéficie le conseiller sénatorial en éthique dans la loi actuelle. Je crois que les avocats et le comité devraient examiner cette question.

Le sénateur Stratton : Je vous remercie.

Senator Cools: I was trying to help out a bit. Perhaps we can ask Mr. Audcent to clarify the difference between the old sections and the proposed new sections.

Mr. Fournier, you just referred to section 20.6(1) of the existing act; is that right?

Mr. Fournier: Correct.

Senator Cools: I do not have a copy of the Parliament of Canada Act before me. As you were reading, I could not discern the difference between that section and clause 50(1) of the bill. For the sake of the record, perhaps you could read it again. If there is a mistake, I think we could clarify that right now. Could you read that section again, please, from the Parliament of Canada Act? I am comparing it to page 27, clause 50(1) of the bill.

Mr. Fournier: Subsection 20.6(1) of the Parliament of Canada Act states:

The Senate Ethics Officer, or any person acting on behalf or under the direction of the Senate Ethics Officer, is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to his or her knowledge as a result of exercising any powers or performing any duties or functions of the Senate Ethics Officer under this Act.

Senator Cools: Right.

Mr. Fournier: It then goes on to say:

No criminal or civil proceedings lie against the Senate Ethics Officer, or any person acting on behalf or under the direction of the Senate Ethics Officer, for anything done, reported or said in good faith in the exercise or purported exercise of any power, or the performance or purported performance of the duty or function, of the Senate Ethics Officer under this Act.

Senator Cools: Right. Those words are identical to the words on page 27 of the federal accountability bill.

Mr. Fournier: Those apply to public office-holders. As far as the Senate is concerned, my understanding is that the protection has been removed.

Senator Cools: In the bill, clauses 50(1) and 50(2), which are identical to what you just read from the Parliament of Canada Act, apply only to public office-holders.

Mr. Fournier: That is right. That is my understanding, senator.

Senator Cools: That is your understanding. We shall clarify that before the day is over. It is very important for us to clarify that.

Mr. Fournier: I would much appreciate it.

Senator Cools: I can see Mr. Audcent sitting in the audience. I would ask him from here to take very careful note of that.

Le sénateur Cools : J'essayais de donner un petit coup de main. Nous pourrions peut-être demander à M. Audcent d'éclaircir la différence entre les vieux articles et les nouveaux articles qui sont proposés.

Monsieur Fournier, vous venez de faire allusion au paragraphe 20.6(1) de la loi actuelle; c'est bien cela?

M. Fournier : C'est exact.

Le sénateur Cools : Je n'ai pas le texte de la Loi sur le Parlement du Canada devant moi. Pendant votre lecture, je n'ai pas pu discerner la différence entre cet article et le paragraphe 50(1) du projet de loi. Pour que ce soit bien clair, vous pourriez peut-être le relire. S'il y a une erreur, je crois que nous pourrions éclaircir cela dès maintenant. Pourriez-vous lire à nouveau cet article, tiré de la Loi sur le Parlement du Canada? Je le compare au paragraphe 50(1) du projet de loi, qui se trouve à la page 27.

M. Fournier : Le paragraphe 20.6(1) de la Loi sur le Parlement du Canada dispose :

Le conseiller et les personnes agissant en son nom ou sur son ordre n'ont pas qualité pour témoigner ni ne peuvent y être contraints en ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions conférés au conseiller au titre de la présente loi.

Le sénateur : C'est bien ça.

M. Fournier : Le texte se poursuit ainsi :

Ils bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel des pouvoirs et fonctions conférés au conseiller au titre de la présente loi.

Le sénateur Cools : C'est juste. Ces termes sont identiques à ceux que l'on retrouve à la page 27 du projet de loi sur la responsabilité.

M. Fournier : Ces dispositions s'appliquent aux titulaires de charges publiques. En ce qui concerne le Sénat, je crois comprendre que la protection a été retirée.

Le sénateur Cools : Les paragraphes 50(1) et 50(2), qui sont identiques aux dispositions de la Loi sur le Parlement du Canada que vous venez de nous lire, ne s'appliquent qu'aux titulaires de charges publiques.

M. Fournier : C'est exact. C'est ce que je crois comprendre sénateur.

Le sénateur Cools : C'est ce que vous croyez comprendre. Nous clarifierons les choses d'ici la fin de la journée. Il est très important que tout cela soit bien clair.

M. Fournier : J'en serais très heureux.

Le sénateur Cools : Je vois que M. Audcent est ici. J'aimerais lui demander d'en prendre bonne note.

Mr. Fournier: To be clear for the record, my understanding is that the clause that you have read applies only to public office-holders. If that is not right, I will be quite happy.

Senator Cools: I assure you, Mr. Fournier, that we will have that resolved before not very long.

Mr. Fournier: I will follow with interest.

Senator Cools: I wanted the record to note that the words of clauses 50(1) and 50(2) were synonymous with the sections of the Parliament of Canada Act. We will come to that.

My question concerns the proper Constitutional position or the proper Constitutional relationship between the judiciary and the Houses of Parliament. My question raises a lot. The federal accountability bill sets out the qualifications of candidates for the position of the conflict of interest and ethics commissioner. Interestingly, that clause does not say "lawyer" or "legal training." Many individuals who are not lawyers have expert legal training. On several matters, I feel quite free and open to go up against many lawyers any day of the week. Moreover, it is only in recent history that one has to be a lawyer, in today's definition of "lawyer," to be a judge. Not too long ago, many people who were not lawyers were appointed to the bench.

If one wanted to go in that direction, legal training would have been helpful. However, my concern is the constitutional relationship. The law of Parliament is very circumspect about its position on judges. Proposed new section 81 of the Parliament of Canada, which is the bill on pages 44 and 45, prescribes that a candidate for the position of ethics commissioner must be a former judge of a superior court. It does not say simply "a former judge"; it specifies a particular set of judges, section 96 judges.

In a constitutional way, we are talking about superior court judges. However, the point that I want to make is that the Constitution of Canada, and all that that entails, cannot and would not countenance the placing of a section 96 judge, retired or otherwise, in a superintending position over MPs because the law of Parliament would consider that act to be repugnant.

As a matter of fact, the Constitution of Canada does the reverse. It places the Parliament of Canada in a superintending position over the section 96 judges. Look for example at the old BNA Act or the Constitution Act, 1982, section 99, which assigns to the Parliament of Canada, or rather to the Houses, the removal of section 96 judge —

The Chairman: Mr. Fournier, would you care to comment on that?

Senator Cools: I was not finished.

M. Fournier : Pour qu'il n'y ait aucune confusion, je répète que je crois comprendre que l'article que vous venez de lire ne s'applique qu'aux titulaires de charges publiques. Si tel n'est pas le cas, je serai très heureux de l'apprendre.

Le sénateur Cools : Je peux vous assurer, monsieur Fournier, que nous clarifierons ce point sous peu.

M. Fournier : Je suivrai les discussions avec intérêt.

Le sénateur Cools : Je tenais à ce qu'il soit consigné au compte rendu que la formulation des paragraphes 50(1) et 50(2) correspond aux articles pertinents de la Loi sur le Parlement du Canada. Nous nous pencherons sur cette question.

Ce qui m'intéresse, c'est la position constitutionnelle ou le lien constitutionnel qui devrait exister entre l'ordre judiciaire et les Chambres du Parlement. Ma question n'est pas simple. Le projet de loi sur la responsabilité définit les compétences que doivent avoir les candidats au poste de commissaire aux conflits d'intérêts et de conseiller en éthique. Il est intéressant de constater qu'on ne retrouve pas les termes « avocat » ou « formation juridique » dans cet article. Bon nombre de personnes ont une formation juridique approfondie, sans porter le titre d'avocat. Personnellement, je me sens très à l'aise de discuter de plusieurs sujets avec des avocats. J'ajouterais à ce sujet que ce n'est que récemment que seul un avocat, selon la définition actuelle du terme « avocat », peut être nommé juge. Il n'y a pas si longtemps encore, il était fréquent que des gens qui n'étaient pas avocats soient nommés juges.

Dans une telle optique, il aurait été bon de mentionner la formation juridique. Toutefois, ce qui me préoccupe, c'est la question de la relation constitutionnelle. Le droit du parlement est très vague en ce qui a trait aux juges. Le nouvel article 81, qui doit être incorporé à la Loi sur le Parlement du Canada et qui se trouve aux pages 44 et 45 du projet de loi, précise qu'un candidat au poste de commissaire à l'éthique doit être un ancien juge d'une cour supérieure du Canada. Le texte ne parle pas simplement d'un « ancien juge », mais bien d'une catégorie particulière de juge, soit un juge nommé en vertu de l'article 96.

En termes constitutionnels, il s'agit donc d'un juge d'une cour supérieure. Toutefois, le point que je veux faire valoir, c'est que la Constitution du Canada, avec tout ce qu'elle comporte, ne peut permettre la nomination d'un juge nommé en vertu de l'article 96, qu'il soit à la retraite ou non, à un poste qui lui accorderait un pouvoir de supervision sur les députés, puisque cela est irréconciliable dans le cadre du droit du parlement.

En fait, la Constitution du Canada prévoit tout à fait le contraire. Elle place le Parlement du Canada dans une position de supervision à l'égard des juges nommés par le gouvernement fédéral. Pensons par exemple à l'article 99 de l'ancien Acte de l'Amérique du Nord britannique, ou Loi constitutionnelle de 1982, qui confère au Parlement du Canada, ou plutôt aux Chambres, le pouvoir de destituer un juge nommé en vertu de l'article 96...

Le président : Monsieur Fournier, auriez-vous un commentaire à formuler à ce sujet?

Le sénateur Cools : Je n'ai pas terminé.

The Chairman: Oh, I am sorry.

Mr. Fournier: Mr. Chairman and Senator Cools, I really do not have anything to add to this from my particular experience or perspective. I appreciated the clarification that Senator Cools brought, but I do not feel that I have anything more to contribute to this particular discussion.

Senator Cools: Mr. Chairman, I really do not like being cut off mid-sentence. I would just like to say that. You do it a lot and I really do not like it.

The point that I was trying to make as well is that the Parliament of Canada and the BNA Act contemplate a particular historical and Canadian development of the role of judges in Canada. Not many people study that.

For example, in the time leading up to the Act of Union of 1840 between Lower and Upper Canada, judges in Canada did not enjoy the same constitutional position as the judges in England. It was an enormous area of consternation. It was Lord Durham, in the Durham report, who recommended that judges in Canada should have the same position as those in the United Kingdom.

The BNA Act and the Constitution Act contemplate that in their sections that lay out the judicature; they gave the Parliament of Canada a particular role and intended a particular constitutional relationship. It is as though the drafters of this bill had no knowledge whatsoever of the proper constitutional relationship in the Constitution of Canada between the judges and the Houses of Parliament. They may say "a former judge," but what is forgotten is that the appointments of judges, like senators, were life appointments.

In addition to that, the holders of those offices, after so-called retirement, continue to hold the trappings of those offices in respect of carrying the titles. They continue to hold the title "honourable," just as senators do.

The scripting and the drafting of this bill is not consonant with the Constitution of Canada.

I appreciate, Mr. Fournier, that much about our Constitution seems to have slipped away from the knowledge of the individuals who draft bills. However, I would submit to you that many of the problems we have with legislation, which produce enormous confusion and legal costs, arise because the drafters of the bills are simply quite often inattentive to the constitutional requirements of drafting.

I want to make that point. It is a sorry thing that the qualifications are specified in that way.

The Chairman: Mr. Fournier, do you wish to comment?

Senator Stratton: I have one final comment, if I may.

Le président : Je suis désolé.

M. Fournier : Monsieur le président, sénateur Cools, je n'ai vraiment rien à ajouter à ce sujet. Je remercie madame le sénateur Cools des précisions qu'elle a apportées, mais je ne vois vraiment pas ce que je pourrais ajouter à cette discussion.

Le sénateur Cools : Monsieur le président. Je tiens à préciser que je n'aime pas du tout que l'on m'interrompe au beau milieu d'une phrase. Vous le faites souvent et je n'aime pas cela du tout.

Je voulais également préciser que le Parlement du Canada et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique tiennent compte d'un aspect historique et national particulier du rôle des juges au Canada. Ce n'est pas un sujet très populaire.

Par exemple, au cours de la période ayant précédé l'adoption de l'Acte d'union de 1840, qui a réuni le Haut-Canada et le Bas-Canada, les juges canadiens ne jouissaient pas du même statut constitutionnel que les juges anglais. Cela causait de grandes préoccupations. C'est Lord Durham qui a recommandé, dans le rapport qui portait son nom, que les juges du Canada jouissent du même statut constitutionnel que ceux du Royaume-Uni.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique et la loi constitutionnelle en tiennent compte dans leurs articles portant sur les pouvoirs judiciaires. Ces documents accordent un rôle particulier au Parlement du Canada et prévoient une relation constitutionnelle particulière. C'est comme si les rédacteurs de ce projet de loi n'avaient aucune connaissance des liens constitutionnels prévus dans la Constitution du Canada entre les juges et les Chambres du Parlement. Ils parlent d'« anciens juges », mais oublient que les juges, comme les sénateurs, étaient nommés à vie.

Il ne faut pas oublier non plus qu'une fois soi-disant à la retraite, les titulaires de ces charges continuent de jouir des avantages de ces postes en ce qui a trait aux titres. Tout comme les sénateurs, ils conservent le titre de « honorable ».

Le texte de ce projet de loi n'est pas conforme à la Constitution du Canada.

Je reconnais, monsieur Fournier, qu'une bonne partie des dispositions contenues dans notre Constitution semble avoir échappé aux rédacteurs de ce projet de loi. Toutefois, je vous dirais qu'une bonne partie des problèmes que soulève cette mesure législative, qui sème beaucoup de confusion et entraîne d'énormes frais juridiques, s'explique tout simplement par le fait que les rédacteurs des projets de loi ne tiennent très souvent pas compte des exigences constitutionnelles en matière de rédaction.

Je tenais à préciser ce point. Je suis déçue que les titres et qualités soient définis ainsi.

Le président : Monsieur Fournier, avez-vous quelque chose à ajouter?

Le sénateur Stratton : J'aimerais faire un dernier commentaire si vous me le permettez.

It really befuddles me, Mr. Fournier — and I read again this proposed new section 86 (2), like a dog with a bone, I guess:

The duties and functions of the Commissioner under subsection (1) are carried out within the institution of the Senate.

This is the sentence that gets me:

The Commissioner enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members when carrying out those duties and functions.

If you say you are not comfortable with that and you want more protection, in effect you are asking for more protection than senators have. That last sentence specifically states that you enjoy the privileges and immunities afforded to the Senate and its members. Why would you need any more than that?

Mr. Fournier: As I said, and I do not want to belabour this point, senator, I think should pursue this matter with legal counsel here. I am sure Mr. Audcent will be able to enlighten you in a way that I cannot.

Given that the question of immunity was such an important issue for senators in their discussions over the last three or four years, I was trying to draw to the committee's attention the fact that certain sections relating to immunity for the Senate Ethics Officer that are currently in the existing act would seem to have been dropped in the proposed legislation. It may well be that, as Senator Stratton suggests, the clause that you have read is sufficient. However, I think it is my role as your Senate Ethics Officer to draw to your attention the fact that there is a significant section in the current legislation as it applies to the office that does not appear in the proposed legislation, as far as I can see.

Senator Cools: I think that when our law clerk, Mr. Audcent, comes to the table to respond to this, we should allow Mr. Fournier a minute or two in case there is a misunderstanding or he is making a mistake.

The Chairman: I am not aware of Mr. Fournier's schedule. He has been here for several hours. I do not know whether he can stay.

Senator Cools: I was talking to the committee. We should grant him the privilege of being able to respond. If he does not want to, that is fine.

[Translation]

Senator Prud'homme: I am particularly interested in this bill and in Mr. Fournier, who so far has served the interests of the Canadian public well and has performed his task well. My question was asked in my absence, which was due to my sitting on another committee.

J'ai beaucoup de mal à comprendre, monsieur Fournier — et je tiens à relire encore une fois le paragraphe 86(2) du projet de loi, peut-être un peu comme un chien qui ne veut pas lâcher son os. Ce paragraphe précise que :

Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat [...]

Et ensuite, il y a cette phrase que je trouve très importante :

[et] possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

Donc, si cela ne vous semble pas suffisant et que vous voulez obtenir une protection supplémentaire, vous demandez en fait une protection plus grande que celle dont jouissent les sénateurs. La dernière partie de la phrase précise très clairement que vous jouissez de tous les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs. Pourquoi cela ne vous semble-t-il pas suffisant?

M. Fournier : Comme je l'ai déjà dit, je ne veux pas insister sur ce point qui, à mon avis, devrait être soumis au conseiller juridique. Je suis certain que M. Audcent sera mieux en mesure que moi de vous donner des précisions à cet égard.

Puisque la question de l'immunité a été très présente dans les discussions des sénateurs au cours des trois ou quatre dernières années, je voulais attirer l'attention du comité sur le fait que certains articles de la loi actuelle portant sur l'immunité accordée au conseiller sénatorial en éthique semblent avoir été radiés du projet de loi. Il se pourrait bien, comme l'affirme le sénateur Stratton, que la disposition qu'il vient de lire soit suffisante. Toutefois, je crois qu'il est de ma responsabilité, à titre de conseiller sénatorial en éthique, d'attirer votre attention sur le fait qu'il y a une partie importante de la mesure législative actuelle portant sur ce poste qui ne me semble pas être prise en compte dans le projet de loi.

Le sénateur Cools : Je crois que lorsque notre juriste, M. Audcent, viendra nous donner des précisions à cet égard, il serait bon d'accorder une minute ou deux à M. Fournier, au cas où il n'aurait pas bien saisi un élément ou ferait erreur.

Le président : Je ne connais pas le programme de M. Fournier. Il est ici depuis plusieurs heures. Je ne sais pas s'il peut rester.

Le sénateur Cools : Je m'adressais au comité. Je dis simplement que nous devrions lui accorder le privilège d'intervenir. A lui de décider s'il veut le faire.

[Français]

Le sénateur Prud'homme : Je m'intéresse particulièrement à ce projet de loi et à M. Fournier, qui jusqu'à maintenant a bien servi les intérêts du public canadien et a bien accompli sa tâche. Ma question a été posée en mon absence qui était motivée puisque je siégeais à un autre comité.

It is quite odd to ask you this question because often we see extravagances from these creations. First I want to thank you for your services to date. I hope you can continue to serve the Canadian public.

As far as your budget is concerned, is it fair to say that it was much less than a million dollars and covered all your expenses. It costs much more to set up a new commission because there are start-up expenses. Including these start-up expenses, is it possible to have, for the purposes of the minutes, an assessment of the budget you had to set and how much public money was needed for the first year, assuming that implementing your position required additional funding?

Mr. Fournier: If memory serves me correctly, the budget is \$730,000, which does not include additional expenses related to employee benefits, such as pension plans. You will find the breakdown of the budget in the last annual report.

Senator Prud'homme: But I would like this included in the minutes. Is it approximately less than \$800,000 or more than \$1 million?

Mr. Fournier: Yes, it is around \$770,000.

Senator Prud'homme: Then I understood your report properly. My next question has already been asked, but I will ask it again in a different way. I am of the opinion that having just one commissioner would not serve the public interest. We are interested in being at the service of the public.

After reading this bill which makes reference to many other bills and which is enormous, I wonder whether having just one commissioner best serves the interests of the Canadian public. Should we instead take a more modern approach to the current system by having a commissioner such as yourself and having another commissioner to handle the ministers and parliamentary secretaries.

People have to realize that there are over 3,000 Governor-in-Council appointments in all and that these people are not appointed for life, or up to age 75 like in the Senate or, soon, for a term of eight years. I am in favour of the eight-year formula.

Are we better served under the current system? Does the problem not lie in a lack of communication with the public? What exactly does this type of bill mean? Should the new commissioner be responsible for 3,000 people — 3,000 appointments that are constantly changing — as well as the ministers and senators?

Mr. Fournier: Your question is important and goes to the very heart, I believe, of the work and discussions of this committee, which is to determine whether the federal ethics regime should be administered by one commissioner or two or three.

C'est assez étrange que cette question vous soit posée parce que souvent on voit les extravagances de ces créations multiples. Je vous remercie d'abord de vos services jusqu'à maintenant et souhaite que vous puissiez continuer à servir le public canadien.

Concernant votre budget, est-ce juste de dire qu'il a été de beaucoup moins qu'un million de dollars, somme qui aurait englobé toutes vos dépenses. D'abord, ça coûte plus cher lorsqu'on met sur pied un nouveau commissariat car il y a les dépenses initiales. Ces dépenses initiales étant incluses, est-ce possible d'avoir, aux fins du procès-verbal, une évaluation du budget que vous avez eu à établir et combien l'État a dû dépenser pour la première année, prenant pour acquis que l'établissement de votre position demandait des frais supplémentaires?

M. Fournier : De mémoire, le budget est de l'ordre de 730 000 \$, somme à laquelle viennent s'ajouter certaines dépenses reliées aux bénéfices des employés, comme par exemple les régimes de retraite et vous trouverez la ventilation du budget dans le dernier rapport annuel.

Le sénateur Prud'homme : Mais je voudrais que ce soit inscrit au procès-verbal. Approximativement, est-ce moins de 800 000 \$ ou plus qu'un million de dollars?

M. Fournier : Oui, c'est de l'ordre de 770 000 \$.

Le sénateur Prud'homme : J'avais donc bien compris votre rapport. Ma prochaine question a déjà été posée, mais je vais vous la poser d'une autre manière. Je suis de l'opinion que n'avoir qu'un seul commissaire ne servirait pas l'intérêt public. Ce qui nous intéresse est d'être au service de la population.

Après avoir lu ce projet de loi qui fait référence à beaucoup d'autres projets de loi et qui est énorme, je me demande si de n'avoir qu'un seul commissaire sert mieux les intérêts de la population canadienne. Nous faut-il plutôt poursuivre d'une manière plus moderne le système actuel en ayant un commissaire comme nous avons en votre personne et avoir un autre commissaire pour s'occuper des ministres et des secrétaires parlementaires.

Les gens doivent comprendre que toutes les nominations du gouvernement en conseil se chiffrent à plus de 3 000 personnes et que ces gens ne sont pas nommés à vie, comme au Sénat jusqu'à 75 ans ou, bientôt, pour un terme de huit ans. Je suis un partisan de la formule de huit ans.

Sommes-nous mieux servis dans le système actuel? Le problème ne viendrait-il pas du manque de communication avec la population? Que veut dire exactement un tel projet de loi? Le nouveau commissaire devra-t-il administrer 3 000 personnes — donc 3 000 nominations en perpétuel changement — ainsi que les ministres et les sénateurs.

M. Fournier : Votre question est importante et elle va au cœur même, je crois, des travaux et des discussions de ce comité, à savoir si le régime d'éthique au niveau fédéral devrait être régi par un commissaire ou deux ou trois.

There are advantages and disadvantages of course. I think it is the duty of this committee to weigh the advantages and disadvantages of the various models and to make recommendations to the Senate.

For my part, in the presentation I gave in your absence, I talked about the provincial and international experiences which seem to suggest that there are advantages to centralizing governance, to having one commissioner for the Senate, one commissioner for the House and one commissioner for the executive branch. But that is one model. There may be others, but let us say that this currently seems to be the preferred model and the one that has been working for the past 20 or 30 years in Canada and in other countries.

That said, it is not because others are doing something that we have to do the same. However, it is always helpful, I think, when considering making changes to structures in place, to see how things are working elsewhere. There are different models the committee should look at.

[English]

The Chairman: Mr. Fournier, on behalf of the committee, thank you very much for your patience and the excellence of the overview you provided on your position and on the bill. It has been very useful.

Senator Joyal: I want to raise a point of order because I think it is appropriate. Yesterday, during a discussion and exchange with members of the committee on the schedule of our work — in particular, the week after this one — I mentioned you personally, and should not have. I think the discussions that take place in the steering committee should remain there. As president and a very honourable senator, I should not have mentioned anything that might raise doubts about your commitment to this committee and the way you chair it in an impartial way. I want to apologize if anything I said might have offended the ethics of this committee. I think ethics is the proper way to do things. I believe you followed that and I apologize.

The Chairman: Thank you very much. I appreciate that.

Our next witnesses are well known to honourable senators. Mark Audcent has served as Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate of Canada since 1996. The Law Clerk and Parliamentary Counsel is responsible for providing legal services to the Senate and to senators. His office gives constitutional and legal advice to the Senate and to individual senators to assist them in carrying out their parliamentary functions. The most significant function of the law clerk in the legislative process is that of drafting bills and amendments for use in the Senate. The office also provides corporate legal services to the Senate administration. As the senior Senate officer, the Law Clerk and Parliamentary Counsel discharges a variety of protocol duties. Mr. Audcent has extensive experience since completing his legal training at the University of Ottawa. He was admitted to the Law

Il y a des avantages et des inconvénients, il n'y a aucun doute. Je pense que c'est la tâche et le devoir de ce comité de considérer les avantages et les inconvénients des différents modèles et, éventuellement, de faire des recommandations au Sénat.

Pour ma part, dans la présentation que j'ai faite plut tôt en votre absence, j'ai fait part de l'expérience provinciale et de l'expérience internationale qui semblent suggérer qu'il y a des avantages à décentraliser la gouvernance, à avoir un commissaire pour le Sénat, un commissaire pour une chambre, un commissaire pour l'exécutif. Mais c'est un modèle. Il peut y en avoir d'autres, mais disons qu'à l'heure actuelle cela semble être le modèle privilégié et celui qui fonctionne depuis 20 ou 30 ans au Canada et dans différents pays.

Cela étant dit, ce n'est pas parce que les autres font quelque chose que nous devons faire la même chose. Mais c'est toujours utile, je pense, lorsqu'on songe à changer les structures en place, de savoir comment cela fonctionne ailleurs. Il y a effectivement différents modèles sur lesquels le comité devrait s'interroger.

[Traduction]

Le président : Monsieur Fournier, au nom du comité, je tiens à vous remercier de votre patience et de l'excellence du résumé que vous nous avez présenté sur vos responsabilités et sur le projet de loi. Ce fut très utile.

Le sénateur Joyal : Je fais appel au Règlement parce que je crois que cela s'impose. Hier, au cours d'une discussion avec les membres de notre comité au sujet du calendrier de nos travaux, et en particulier en ce qui a trait à la semaine prochaine, j'ai mentionné tout particulièrement votre nom, ce que je n'aurais pas dû faire. Je crois que les discussions qui ont cours au sein du comité directeur devraient s'y limiter. Je n'aurais pas dû dire quoi que ce soit qui pourrait soulever des doutes quant à votre engagement à l'égard de ce comité et à l'impartialité dont vous faites preuve à titre de président et de très honorable sénateur. Je tiens donc à m'excuser pour toute parole qui aurait pu offenser les valeurs des membres de ce comité. L'éthique est, à mon avis, une valeur des plus importantes. Je crois que ce sont des valeurs que vous respectez et je vous transmets donc mes excuses les plus sincères.

Le président : Je vous remercie beaucoup. Je vous sais gré de vos bonnes paroles.

Les témoins que nous entendrons maintenant sont bien connus de nos membres. Mark Audcent est légiste et conseiller parlementaire au Sénat du Canada depuis 1996. Il a la responsabilité de dispenser des services juridiques au Sénat et aux sénateurs. Le bureau qu'il dirige donne des avis constitutionnels et juridiques au Sénat et aux sénateurs et conseille ces derniers pour les aider à exécuter leurs fonctions parlementaires. La contribution du conseiller parlementaire au processus législatif s'exerce principalement par la rédaction de projets de loi et d'amendements aux projets de loi à l'intention du Sénat. Le Bureau du légiste fournit également des services corporatifs de nature juridique à l'Administration du Sénat. En sa qualité de haut fonctionnaire du Sénat, le légiste et conseiller parlementaire s'acquitte de diverses tâches protocolaires.

Society of Alberta in 1976 and is still a member of the Alberta bar. Mr. Audcent is an active member of the Association of Parliamentary Counsel in Canada and serves on the planning committee of the Canadian Institute for the Administration of Justice. He is accompanied today by Mr. Michel Patrice, who is a parliamentary counsel in his bureau.

[Translation]

The committee thanks you for coming. I will now give you the floor and we will then proceed to a period of questions which will be very beneficial to the committee.

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada: It is my great pleasure to appear before you today to share my thoughts on Bill C-2. As the Chairman pointed out to you, I am here with my assistant, Me Michel Patrice, whom you know as a parliamentary counsel.

[English]

I distributed to you a copy of my written presentation which is about 15 pages in length. My opening remarks today, which will take under 15 minutes, are taken from that longer presentation.

Bill C-2 is so vast that with respect to many of its components I have no particular knowledge or expertise. However, I do have knowledge regarding conflict of interest and ethics in a Senate context, regarding the privileges, immunities and powers of the Senate and senators and with respect to legislative drafting.

I will approach the bill from these perspectives under the headings of Constitutionality, Implications of the Proposed Administrative Structure for the Senate Ethics Regime, Implications of the Proposed Conflict of Interest Act for Parliamentary Privilege, and Miscellaneous Matters of Policy, Drafting and Interpretation.

I begin with the issue of constitutionality. I believe that the subject matter of conflict of interest and ethics within the Senate is well within the federal legislative power. I believe that the parts of the bill that touch on these matters are constitutional in the sense that they are within the powers of the Parliament of Canada to enact them.

With respect to compliance with the Canadian Bill of Rights and the Canadian Charter of Rights and Freedoms, I note that the government has filed its usual certificate of examination and has reported no inconsistencies.

With respect to the privileges, immunities and powers of the Houses and their members, which are constitutional in nature and are my particular concern, Parliament has the power to derogate from them by an ordinary act.

However, I will deal with the impact of the bill on the privileges, immunities and powers of the Houses and their members throughout my comments.

M. Audcent a accumulé une grande expérience depuis la fin de ses études en droit à l'Université d'Ottawa. Reçu au barreau de l'Alberta en 1976, il continue d'exercer le droit en tant que membre du barreau de l'Alberta. Me Audcent est membre actif de l'Association des conseillers parlementaires au Canada et il siège au Comité de planification de l'Institut canadien d'administration de la justice. Il est accompagné aujourd'hui de M. Michel Patrice qui est conseiller parlementaire à son bureau.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole. Ensuite, nous passerons à une période de questions qui sera très utile pour le comité.

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada : C'est avec grand plaisir que je compare devant vous aujourd'hui afin de partager mes réflexions sur le projet de loi C-2. Comme le président vous l'a signalé, je suis accompagné de mon adjoint, Me Michel Patrice, que vous connaissez bien en tant que conseiller parlementaire.

[Traduction]

Je vous ai remis une copie de ma présentation écrite qui compte environ 15 pages. L'introduction que je vous présenterai aujourd'hui, qui durera environ 15 minutes, est tirée de cette présentation.

Le projet de loi C-2 est si vaste que dans bien des aspects je ne possède aucune expérience ou connaissance particulière. Je possède cependant des connaissances sur les conflits d'intérêts et l'éthique dans le contexte sénatorial, sur les privilèges, les immunités et les pouvoirs du Sénat et des sénateurs, et sur la rédaction législative.

Je vous parlerai du projet de loi sous divers points de vue, soit ceux de la constitutionnalité, des répercussions de la structure administrative proposée sur le régime d'éthique du Sénat et des répercussions du projet de loi sur les conflits d'intérêts sur le privilège parlementaire et je soulèverai diverses questions de politique, de rédaction et d'interprétation.

Je vais commencer par la question de la constitutionnalité. Je crois que la question des conflits d'intérêts et de l'éthique au Sénat fait bel et bien partie du pouvoir législatif fédéral. Je crois aussi que les parties du projet de loi qui touchent à ces questions sont constitutionnelles en ce sens qu'elles sont visées par les pouvoirs du Parlement du Canada de les adopter.

Pour ce qui est du respect de la Déclaration canadienne des droits et de la Charte canadienne des droits et libertés, le gouvernement a déposé l'habituel certificat d'examen et n'a signalé aucune incompatibilité.

En ce qui a trait aux privilèges, immunités et pouvoirs des Chambres et de leurs membres, qui revêtent un caractère constitutionnel et concernent mes fonctions, le Parlement a le pouvoir d'y déroger par une loi ordinaire.

Je vous parlerai quand même des répercussions du projet de loi sur les privilèges, immunités et pouvoirs des Chambres et de leurs membres au cours de ma présentation.

[Translation]

Let us now look at the proposed administrative structure for the Senate conflict of interest and ethics and its implications. Bill C-2 proposes to abolish the existing position of Senate Ethics Officer and to transfer the responsibilities of that position to a new Conflict of Interest and Ethics Commissioner who will also have responsibility for the ethics regimes of the House of Commons and the Executive Branch. The issues of ethics and public trust in our governmental institutions are of concern to Canadians. In his 2005-06 annual report, the Senate Ethics Officer reports that:

In Canada, we are witnessing a growing mistrust and lack of faith in our political, parliamentary and governmental institutions. Never before have ethics and governance been at the fore in this country as they are today. Canadians are demanding change and improvement in this area and, fortunately, we are seeing a response to this demand. Addressing this call for change is critical. It is fundamental to the proper functioning of democracy that the citizens of a country have confidence in, and respect for their institutions of government.

In the same report, the Senate Ethics Officer quotes Prime Minister Harper as saying:

No aspect of government is more fundamental than having the trust of its citizens.

[English]

I now turn to the main question that the government and the House of Commons have placed before you. Should there be a common officer for ethics in the federal public sector or should the Senate continue to have its own ethics officer?

The answer to this question can apparently vary, depending on when the question is asked and the perspective of the person answering. The government, from its perspective, has concluded that the public interest would be best served by a single officer.

As your Law Clerk and Parliamentary Counsel and an officer of the Senate, my duty is to advise and assist you in protecting your autonomy and independence and the hard-won parliamentary privileges, immunities and powers on which they rest. From that perspective, I prefer that the Senate have its own Senate Ethics Officer.

As senators, your duty requires you, in the public interest, to both promote public trust in government and the Senate and preserve the autonomy and independence of the Senate. Your choices will therefore come from that wider perspective.

[Français]

Voyons maintenant la structure administrative proposée pour les conflits d'intérêts et l'éthique au Sénat ainsi que ses répercussions. Le projet de loi C-2 abolirait le poste de conseiller sénatorial en éthique et en transférerait les responsabilités à un nouveau commissaire des conflits d'intérêts et de l'éthique qui aurait aussi la responsabilité des régimes d'éthique de la Chambre des communes et du gouvernement exécutif. Les questions d'éthique et de confiance du public dans les institutions gouvernementales préoccupent les Canadiens. Dans son rapport annuel de 2005-2006, le conseiller sénatorial en éthique signale ce qui suit :

Nous sommes témoins au Canada d'une méfiance grandissante envers nos institutions politiques parlementaires et gouvernementales. Jamais auparavant l'éthique et la gouvernance n'ont autant occupé l'avant-scène dans notre pays. Les Canadiens veulent des changements et des améliorations et, heureusement, les choses commencent à bouger. Il est essentiel de répondre à cet appel au changement, car il est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie que les citoyens d'un pays aient confiance en leurs institutions gouvernementales et les respectent.

Dans le même rapport, le conseiller sénatorial cite le premier ministre Harper :

De tous les aspects d'un gouvernement responsable, aucun n'est plus important que celui d'avoir la confiance des citoyens.

[Traduction]

Passons maintenant à la question principale dont le gouvernement et la Chambre des communes vous ont saisi : devrait-il y avoir un conseiller en éthique commun dans le secteur public fédéral ou le Sénat devrait-il continuer d'avoir son propre conseiller en éthique?

La réponse à cette question peut varier, semble-t-il, selon le moment où on la pose et l'optique de la personne à qui on la pose. Le gouvernement, pour sa part, a conclu qu'il serait dans le meilleur intérêt de la population qu'il n'y ait qu'un seul conseiller en éthique.

En ma qualité de légiste et de conseiller parlementaire, et aussi de fonctionnaire du Sénat, j'ai le devoir de vous conseiller et de vous aider à préserver votre autonomie et votre indépendance, ainsi que les privilèges, immunités et pouvoirs parlementaires chèrement acquis sur lesquels elles reposent. Dans cette optique, je préfère que le Sénat ait son propre conseiller en éthique.

Dans l'intérêt du public, vous, les sénateurs, avez en même temps le devoir de favoriser la confiance du public dans le gouvernement et le Sénat et celui de préserver l'autonomie et l'indépendance du Sénat. C'est dans ce contexte plus vaste que vous devez choisir.

The case to be met by those promoting Bill C-2 was expressed by Senator Milne in the Senate on April 30, 2003, when, as chair of the Senate rules committee, she explained the first of her committee's recommendations, that each of the Senate, the House of Commons and the executive should have its own ethics officer.

Speaking for the committee, she said:

One of the key themes that ran throughout your committee's work was the need to recognize that the Senate is a constitutionally independent institution in Parliament, with a distinct purpose and culture. The mere fact that senators are appointed rather than elected demands that ethical rules be framed from a different perspective. Your committee strongly believes that one ethics officer with divided responsibilities and divided loyalties could not properly serve this institution. The only way to ensure that the ethics regime could properly reflect reality in the Senate would be to have our own ethics officer.

Here are some general questions I ask myself with respect to the proposal in Bill C-2. What exactly are the attributes of a regime run by a single ethics officer that will enhance accountability and public trust in the integrity of government? Will the Senate and individual senators be better served under the new regime? Can one officer manage three distinct codes and regimes for three separate institutions that are in close contact and sometimes in conflict?

Having asked these wide-ranging questions, I now turn to some technical points concerning the proposed regime.

I begin with the appointment mechanism. Clause 28 of the bill would enact a new subsection 81(1) of the Parliament of Canada Act. This subsection would replace the existing section 20.1. On any reading, this mechanism carries with it a certain loss of legal control by each House over its own internal affairs. Each House will have to coordinate the selection of a commissioner with the other House.

Furthermore, while the language of the proposed subsection 81(1) seems to reflect that of the existing section 20.1 with the necessary modifications, its substance may not when read in the new proposed factual context.

Specifically, I wonder whether the proposed provision leaves the door open for a national leader sitting in the House of Commons to claim to speak for that party's senators.

I move from the provision for appointment to those for removal. Subsection 82(1) allows the commissioner to be removed for cause by the Governor-in-Council on address of the Senate and House of Commons. A requirement that each House obtain the concurrence of the other to remove its ethics officer is a logical corollary of the fact that the officer serves both Houses. However, the provision does represent a loss by each House of legal control over its own internal affairs.

Le 30 avril 2003, madame le sénateur Milne a bien exprimé le point de vue des partisans du changement en expliquant au Sénat la première des recommandations de son comité, à savoir que « le Sénat, la Chambre des communes et le gouvernement doivent chacun avoir leur propre officier d'éthique ».

Parlant au nom de son comité, elle avait déclaré ce qui suit :

Un des éléments clés qui a sous-tendu le travail de votre comité, c'est l'importance de reconnaître que, conformément à la Constitution, le Sénat est une institution parlementaire indépendante ayant son propre objet et sa propre culture. Le seul fait que les sénateurs soient nommés plutôt qu'élus exige que les règles d'éthique soient établies en conséquence. Votre comité est absolument persuadé qu'un commissaire à l'éthique dont les responsabilités et les loyautés seraient divisées ne pourrait pas servir correctement cette institution. Le seul moyen de s'assurer que le système d'éthique reflète vraiment la réalité du Sénat est d'avoir notre propre commissaire à l'éthique.

Voici quelques questions générales que je me pose au sujet de cette proposition. Quelles sont exactement les particularités d'un régime à un seul conseiller en éthique pour le secteur fédéral qui amélioreraient la reddition de compte et augmenteraient la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement? Le Sénat et les sénateurs seront-ils mieux servis par le nouveau régime? Un seul conseiller peut-il gérer trois codes et régimes distincts, établis pour trois institutions séparées qui entretiennent entre elles des rapports étroits mais qui parfois sont en désaccord?

Maintenant que j'ai posé toutes ces questions, je vais maintenant commenter certains points techniques concernant le régime proposé.

Commençons par le mécanisme de nomination. L'article 28, à la page 44 du projet de loi, vise à établir un nouveau paragraphe 81(1) dans la Loi sur le Parlement du Canada, en remplacement de l'article 20.1. Qu'on le veuille ou non, ce mécanisme entraîne pour chaque Chambre une certaine perte de contrôle juridique sur ses affaires internes et il oblige chacune à coordonner avec l'autre le choix du commissaire à l'éthique.

En outre, même si la formulation du paragraphe 81(1) proposé semble correspondre à celle de l'article 20.1 existant, avec quelques modifications nécessaires, le fond n'est peut-être pas identique dans le nouveau contexte proposé.

Je me demande, par exemple, si la disposition proposée pourrait permettre à un chef national siégeant à la Chambre des communes de prétendre parler au nom des sénateurs de son parti.

Je passe maintenant de la disposition qui porte sur la nomination à celle qui porte sur la révocation. Le paragraphe 82(1) permet une révocation du commissaire, motivée par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. L'exigence selon laquelle chaque Chambre doit obtenir le consentement de l'autre avant de procéder à la révocation de son conseiller en éthique découle logiquement du fait que ce mandataire est au service des deux Chambres. Toutefois, cette disposition fait perdre à chacune des Chambres un certain contrôle sur ses affaires internes.

The removal provision raises in my mind questions of process. Will each House be expected by convention to automatically concur with the requests for removal by the other? If not, how will one House go about satisfying the other about misconduct by the commissioner in the management of its affairs? Will the decision regarding cause be reviewable by the courts? Will it make a difference if the cause relates to the conduct of the affairs of a House or the affairs of the executive government?

The issue has arisen in the past with respect to whether an ethics officer should have legal qualifications. In my written presentation, I note that any course of action recommended by an ethics officer to a senator must be legal to be ethical. How to ensure legality is the question.

Next, the proposed regime raises the issue of how the new commissioner will manage the commissioner's office. One problem with examining a proposed new office is that there is no incumbent to explain to senators how it will work.

Section 90 of the amendments to the Parliament of Canada Act at page 48 of the bill allows the commissioner to delegate all powers, duties and functions of the commissioner except the power to delegate. This power to delegate seems to include the power to delegate the performance of the duties and functions assigned by the Senate. If the effect of a delegation is to deprive the Senate and individual senators of the personal judgment of the commissioner on a matter, senators might not always wish for the delegation to occur.

Should each House be given the power to restrict the commissioner's power to delegate with respect to the affairs of that House? The delegation power raises the question of the likely administrative structure of the commissioner's office. The very size of the commissioner's mandate suggests that he or she might name assistant commissioners — for example, one to take the lead in administering each of the three main functions: the Conflict of Interest Code for Senators, the House of Commons code and the Conflict of Interest Act for public office-holders. An assistant commissioner for the Senate might even be called the Senate conflict of interest and ethics officer, the Senate conflict of interest officer or the Senate Ethics Officer.

If naming an assistant commissioner for Senate affairs seems like a reasonable likelihood or even a possibility to you, do senators want to have a guaranteed role in the selection, appointment and removal for cause of that officer?

[Translation]

Finally, the proposed legislation affects the Senate by removing for all time its ability to subtract itself from the new arrangement without the consent of the House of Commons and so, effectively,

La disposition portant sur la révocation soulève à mon avis des questions au niveau des mesures d'exécution. Une Chambre devra-t-elle automatiquement approuver les demandes de révocation présentées par l'autre? Dans la négative, comment une Chambre pourra-t-elle répondre aux besoins de l'autre dans le cas d'une conduite inappropriée du commissaire ou du conseiller en éthique? La décision prise pourrait-elle être revue par un tribunal? La situation serait-elle la même, que l'inconduite soit reliée aux affaires d'une des deux Chambres ou à celles de l'exécutif?

La question s'est déjà posée par le passé lorsque nous nous sommes demandé si le conseiller en éthique devait avoir une formation juridique. J'ai souligné dans mon exposé que pour être vraiment éthique, toute mesure que le conseiller en éthique recommande à un sénateur doit d'abord être légale. Comment pouvons-nous nous assurer de la légalité de la question?

Puis, on peut se demander comment le nouveau commissaire dirigera son bureau. Le problème dans le cas d'un nouveau poste, c'est qu'on ne peut compter sur un ancien titulaire pour nous expliquer le fonctionnement de ce bureau.

L'article 90 des amendements devant être apportés à la Loi sur le Parlement du Canada, que l'on trouve à la page 48 du projet de loi, permet au commissaire de déléguer ses pouvoirs et ses fonctions, à l'exception du pouvoir de déléguer. Ce pouvoir de déléguer semble comprendre le pouvoir de déléguer les tâches et les fonctions qui lui sont confiées par le Sénat. Toutefois, si cette délégation a pour effet de priver le Sénat et les sénateurs du jugement personnel du commissaire sur une question, les sénateurs ne seront peut-être pas d'accord avec cette délégation.

Les deux Chambres devraient-elles avoir le pouvoir de restreindre les pouvoirs de délégation accordés au commissaire en ce qui a trait à ses propres affaires? Le pouvoir de délégation soulève aussi la question de la structure administrative du bureau du commissaire. L'importance même du mandat du commissaire laisse croire que ce dernier pourrait vouloir s'adjoindre des assistants qui pourraient par exemple être chargés de l'administration de chacune des principales fonctions qui lui incombent, soit le code régissant les conflits d'intérêts pour les sénateurs, le code pour la Chambre des communes et le Code régissant les conflits d'intérêts pour les titulaires de charge publique. Le commissaire adjoint qui serait affecté aux affaires du Sénat pourrait même être appelé conseiller sénatorial en matière de conflits d'intérêts et de questions d'éthique, conseiller sénatorial en matière de conflits d'intérêts ou conseiller sénatorial en éthique.

Si la nomination d'un commissaire-adjoint qui serait chargé des affaires du Sénat vous semble possible ou probable, il convient de se demander si les sénateurs voudront être assurés d'avoir un rôle à jouer au niveau du choix, de la nomination et de la révocation motivée de cette personne?

[Français]

Enfin, ce projet de loi touche le Sénat en privant celui-ci pour toujours de la possibilité de se soustraire au nouveau régime sans le consentement de la Chambre des communes et partant du

the government. If the proposed legislation is adopted, the onus for all time will be on those who want to modify or amend the new regime to make their case for change. Senators might wish to consider a mechanism of some sort, whether transitional or permanent, that would allow the Senate to withdraw itself from the arrangement should it prove to be unsatisfactory, after reasonable notice but without the consent of the House of Commons or the government.

[English]

I turn now to the proposed conflict of interest act and its implications. The proposed act is a codification of what has generally been known up to now as the Prime Minister's conflict of interest and post-employment code for public office-holders. It is contained in Part 1 of the act and occupies pages 1 to 33.

I invite you to look to subsection 64(2) of the proposed act found on page 32 of the bill, which provides:

Subject to subsection 6(2) and sections 21 and 30, nothing in this Act abrogates or derogates from any of the privileges, immunities and powers referred to in section 4 of the Parliament of Canada Act.

Clearly, subsection 64(2) amounts to recognition that subsection 6(2) and sections 21 and 30 of the proposed act are intended to abrogate or derogate from the privileges, immunities and powers of the Houses and their members. This provision, in turn, requires you to consider whether you really want to do that. More particularly, are you prepared to take the risk that you might subject the proceedings of the Houses to judicial review?

What are the privileges, immunities and powers of the Houses and their members that are brought into play? I once heard former Speaker, Gilbert Parent, of the other place describe parliamentary privilege as the right of members to attend, to speak and to vote. I would add that a member's House has the corresponding right to the member's attendance, advice and vote. I would also add that because of article 9 of the Bill of Rights, 1689, the Houses have the right to have their proceedings in Parliament immune from judicial review.

An additional concern that arises out of section 21 concerns those public office-holders who are public servants. Since subsection 64(2) provides that section 21 operates in derogation of the privileges, immunities and powers of the Senate, will section 21 constitute a lawful excuse for a senior public servant who is a public office-holder to refuse to testify before a Senate committee when the public office-holder is in a conflict of interest?

In conclusion, I invite honourable senators to consider whether the words "Subject to subsection 6(2) and sections 21 and 30" as they appear in subsection 64(2) of the proposed conflict of interest act as they appear on page 32 of the bill might require the addition of a provision to prohibit judicial review.

gouvernement. Si le projet de loi est adopté, il incombera dorénavant à ceux qui souhaitent modifier le nouveau régime de faire valoir le bien-fondé de leur proposition de changement. Les sénateurs souhaiteront peut-être envisager un mécanisme quelconque, soit transitoire ou permanent, qui permettrait au Sénat de se soustraire à une disposition qui se révèle insatisfaisante après un préavis raisonnable mais sans le consentement de la Chambre des communes ni du gouvernement.

[Traduction]

Je parlerai maintenant de la loi proposée sur les conflits d'intérêts et de ses répercussions. Cette loi proposée est la codification de ce que l'on a connu jusqu'à maintenant comme étant le Code du premier ministre sur les conflits d'intérêts et l'après mandat. Elle se trouve à la Partie 1 de la loi, aux pages 1 à 33.

Je vous invite à lire le paragraphe 64(2) de la loi proposée, à la page 32 du projet de loi. On peut y lire ce qui suit :

Sous réserve du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30, la présente loi n'a pas pour effet d'abroger les droits, immunités et attributions visés à l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada ou d'y déroger.

Il est clair que le paragraphe 64(2) reconnaît que le paragraphe 6(2) et les articles 21 et 30 de la loi proposée visent à abroger les droits, immunités et attributions des Chambres et des parlementaires. Cette disposition vous force donc à vous demander si c'est vraiment là ce que vous désirez. Vous devez plus précisément vous demander si vous êtes prêts à prendre le risque de devoir vous soumettre aux procédures de la Chambre à l'égard du contrôle judiciaire?

Quels sont ces droits, immunités et attributions des Chambres qui sont en jeu? J'ai un jour entendu l'ancien Président de l'autre endroit, Gilbert Parent, décrire les privilèges parlementaires comme étant le droit des députés d'assister aux débats, de prendre la parole et de voter. J'ajouterais que l'institution, de son côté, a le droit correspondant de bénéficier de la présence, de l'opinion et du vote des parlementaires. J'ajouterais également que, compte tenu des dispositions prévues à l'article 9 de la Déclaration des droits de 1689, les Chambres ont le droit de soustraire les délibérations du Parlement au contrôle judiciaire.

L'article 21, qui porte sur les fonctionnaires qui sont titulaires de charge publique, soulève également certaines préoccupations. Puisque le paragraphe 64(2) prévoit que l'article 21 constitue une dérogation à l'égard des droits, immunités et attributions du Sénat, l'article 21 deviendra-t-il une excuse légitime pour les hauts fonctionnaires titulaires de charge publique leur permettant de justifier un refus de témoigner devant un comité sénatorial dans un cas où un détenteur de charge publique serait en conflit d'intérêts?

Pour conclure, j'invite les sénateurs à se demander si les termes « Sous réserve du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30 » du paragraphe 64(2) de la loi proposée sur les conflits d'intérêts, que l'on trouve à la page 32 du projet de loi, pourraient exiger l'ajout d'une disposition qui aurait pour effet d'interdire un contrôle judiciaire.

I now turn to subsection 44(5) of the proposed conflict of interest act on page 25 of the bill, which concerns the treatment of information received by a parliamentarian from a member of the public. The provision appears to derogate from a senator's freedom of speech by preventing the senator from speaking in the chamber in the circumstances described. My written presentation asks certain questions about the operation of that provision. I also draw attention to subsection 44(6), which complements subsection 44(5) and provides for the commissioner to report to the Speaker —

Senator Cools: Mr. Audcent, can you speak a little bit more slowly, because it takes us a second to turn the pages and find the sections?

Mr. Audcent: Excuse me, senator; I am almost at the end — and provides for the commissioner to report to the Speaker where a senator fails to comply with the confidentiality provision. We are at subsection 44(6). I raise a question concerning the Speaker's role and the possible need for direction from the Senate.

Finally, honourable senators, my written presentation raises several miscellaneous issues concerning the policy, drafting and interpretation of Bill C-2.

On the policy front, there were provisions where senators will wish to consider the role assigned or not assigned to the Senate and senators. One example is the selection of the parliamentary budget officer; another is in the selection, appointment and removal of the director of public prosecutions. A third is in the selection of members to the public appointments commission.

On the technical front, there are several areas in the bill that need correcting, some provisions for which further explanation is needed and even one question of protocol.

That concludes my opening remarks, senators, and I would be pleased to answer your questions.

The Chairman: Thank you very much for a comprehensive presentation. Your written report is 15 detailed pages and I know that you gave us only the highlights so we will have to study in more detail in our own time. Thank you for this overview. I would like to begin the formal questions with Senator Joyal.

Senator Joyal: When the bill was debated in the other place, the law clerk of the House of Commons tabled a report specially dealing with the issue of the secret vote in Parliament that was amended accordingly by the other place. The report also raised issues in relation to parliamentary privileges, and recognized rightly as you did that Parliament can abolish privileges or organize their use in a way to limit them.

Je passerai maintenant au paragraphe 44(5) de la loi sur les conflits d'intérêts proposée, qui se trouve à la page 25 du projet de loi, et qui porte sur la façon de traiter des renseignements transmis par un membre du public. Cette disposition semble primer sur le droit des sénateurs à la liberté de parole, empêchant un sénateur de prendre la parole au Sénat dans les circonstances en cause. J'ai posé certaines questions dans ma présentation écrite sur la façon dont cette disposition serait appliquée. J'attire également l'attention sur le paragraphe 44(6) qui complète le paragraphe 44(5) et qui prévoit que le commissaire doit faire rapport au Président...

Le sénateur Cools : Monsieur Audcent, vous serait-il possible de parler un peu plus lentement parce que nous avons besoin d'un peu de temps pour trouver les articles auxquels vous renvoyez.

M. Audcent : Je m'excuse, j'ai presque terminé — et qui prévoit que le commissaire peut faire rapport au Président dans les cas où il est d'avis qu'un sénateur n'a pas respecté l'obligation de confidentialité prévue. C'est au paragraphe 44(6). Je m'interroge sur le rôle du Président à cet égard et sur la nécessité que le Sénat prépare des directives à ce chapitre.

Enfin, honorables sénateurs, ma présentation écrite soulève plusieurs questions diverses en rapport avec la politique, la formulation et l'interprétation du projet de loi C-2.

Pour ce qui est de la politique, dans certains cas, les sénateurs voudront peut-être revoir le rôle assigné ou non au Sénat et aux sénateurs. Je pense par exemple au choix du Directeur parlementaire du budget, au choix, à la nomination et à la révocation du Directeur des poursuites publiques ou encore au choix des membres qui siègeront à la Commission des nominations publiques.

Du côté technique, il y a plusieurs parties du projet de loi qui devront être révisées, certaines dispositions devront être éclaircies et une question de protocole devra faire l'objet d'une étude.

Cela met un terme à mon introduction. Je serai heureux de répondre maintenant à vos questions.

Le président : Je vous remercie de votre exposé si complet. Votre rapport compte 15 pages et je sais que vous nous en avez seulement présenté les grandes lignes. Nous devons donc en prendre connaissance plus tard. Je vous remercie de l'exposé que vous nous en avez présenté. J'accorderai tout d'abord la parole au sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : Lorsque le projet de loi a été étudié à l'autre endroit, le légiste de la Chambre des communes a déposé un rapport qui portait tout particulièrement sur la question du vote secret au Parlement et qui a donné lieu à des modifications à l'autre endroit. Le rapport a également soulevé certaines préoccupations relativement aux privilèges parlementaires, et reconnu très justement d'ailleurs, comme vous l'avez fait vous-même, que le Parlement peut abolir les privilèges accordés ou prendre des dispositions en vue de les restreindre.

The law clerk of the House of Commons drew the attention of the other place to some of the implications of the bill in relation to the privileges of the House of Commons. As you know, according to section 18 of the Constitution, the Senate enjoys the same privileges and immunities as the other place.

Can you comment on the recommendation that was made to the other place on that issue and, in your opinion, why the recommendation that he made was not acted on — for what reason was it not acted upon or given effect by the other place?

Mr. Audcent: Honourable senators, I read the written presentation of the law clerk of the House of Commons to that House. I also read his appearance before that committee, so that is the knowledge base on which I am proceeding.

There was a question of whether the law clerk had said that the bill was unconstitutional. I think a good starting point is to say that you have to understand that, unfortunately, the words “constitutional” and “unconstitutional” have to carry a little bit too much freight.

In one sense, the word “constitutional” means *intra vires* or *ultra vires* — within the power of Parliament to enact it. In another sense, it can apply to the synchronicity of our constitutional values — for example, respecting the division of power between the executive and the legislature.

I think it is important to make that distinction, which is why I began my presentation with that subject, to say that I think at least the portions of the bill that I have examined and am reporting to you on to do with a new ethics regime are within the power of Parliament to pass.

That is fine, but the next question is, do they derogate from the privileges, immunities and powers? I think in my report I indicated to you that with respect to the proposed ethics regime, if you go to a regime in which you have one officer, you are losing a certain amount of control over the nomination and removal of that officer. You lose a certain amount of control over your internal affairs, so it is a derogation from your privileges, to that extent.

I also point out in my analysis with respect to the proposed conflict of interest act that three provisions are expressly said to derogate from the privileges, immunities and powers of the Houses. In my written presentation I go through an analysis of those three provisions.

If you say to a minister, “Minister, you cannot vote,” and if that minister sits in the Senate and you say to that senator, “Senator, you cannot vote,” effectively you have said to a member, “You have lost your right to vote,” and you have said to the House, “You have lost the right of the vote of that member.” Yes, there are derogations, but is it within the power of Parliament to do this? Yes, it is.

Le légiste de la Chambre des communes a attiré l'attention de l'autre endroit sur certaines des implications du projet de loi en ce qui a trait aux privilèges de la Chambre des communes. Comme vous le savez, conformément à l'article 18 de la Constitution, le Sénat jouit des mêmes privilèges et immunités accordés à l'autre endroit.

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez des recommandations qui ont été faites à l'autre endroit à ce sujet et nous expliquer pourquoi, à votre avis, aucune mesure n'a été prise à l'autre endroit en ce qui a trait aux recommandations qui ont été faites?

M. Audcent : Honorables sénateurs, j'ai lu l'exposé écrit préparé par le légiste de la Chambre des communes à l'intention de l'autre endroit. J'ai également pris connaissance du témoignage qu'il a fait devant ce comité et c'est donc sur ces connaissances que je base mes commentaires.

On s'est demandé si le légiste avait dit que le projet de loi était inconstitutionnel. Je crois qu'il est juste de dire d'entrée de jeu qu'il est important de comprendre que, malheureusement, les termes « constitutionnel » et « inconstitutionnel » sont un peu trop chargés de sens.

Dans un sens, le terme « constitutionnel » peut signifier *intra vires* ou *ultra vires* — c'est-à-dire dans les limites des pouvoirs du Parlement. Dans un autre sens toutefois, il peut s'appliquer au synchronisme de nos valeurs constitutionnelles — en ce qui a trait, par exemple, au respect de la division des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

Cette distinction me semble importante et c'est la raison pour laquelle j'en ai traité dès le début de mon exposé. Je tenais à préciser qu'à mon avis, le Parlement a les pouvoirs nécessaires pour adopter les parties du projet de loi portant sur le nouveau programme d'éthique que j'ai examinées et sur lesquelles j'ai fait rapport.

C'est très bien, mais il faut ensuite se demander si ces pouvoirs l'emportent sur les privilèges, les immunités et les pouvoirs accordés? Je crois avoir indiqué, dans le rapport que j'ai préparé à votre intention en ce qui a trait au régime proposé, qu'en confiant tous les pouvoirs à une seule personne, vous vous exposez à perdre une partie du contrôle sur la nomination et la destitution de cette personne. Vous perdez une certaine partie du contrôle que vous exercez sur vos affaires internes ce qui représente donc, à cet égard, une certaine dérogation par rapport à vos principes.

En ce qui a trait au projet de loi portant sur les conflits d'intérêts, j'ai également souligné dans mon analyse que trois dispositions semblent déroger expressément des privilèges, immunités et pouvoirs des Chambres. Je présente une analyse de ces trois dispositions dans mon exposé.

Si vous dites à un ministre qu'il ne peut pas voter et que ce ministre siège au Sénat, vous dites en fait à un sénateur qu'il a perdu son droit de vote, et du même coup, vous dites à la Chambre qu'elle a perdu le bénéfice du vote de ce membre. Il y a bien sûr des dérogations, mais le Parlement a-t-il le pouvoir de faire une telle chose? Oui, il l'a.

Senator Joyal: In the context of an improvement of the present system of ethics that is enforced in each House of Parliament, are there any arguments that would lead one to conclude that this proposal will, in fact, give a more efficient performance of public duties of senators?

Mr. Audcent: It has been hard to find the reasons for proposing the merger of the two ethics offices into one. If those reasons are reasons of efficiency, in terms of economic efficiency, you have had representations from Mr. Shapiro, Mr. Wilson and Mr. Fournier on that subject, and you can draw your own conclusions.

If the question is, will the merger be more efficient from the point of view of administering ethics for senators, I think you have heard the testimony from Mr. Fournier and the other two that indicate that you will have less personal contact. While you may have less personal contact with the new commissioner, that new commissioner will have assistants, in order to do the job. Presumably you will have contact with the assistant commissioners: Someone must talk to you.

Senator Day: Not necessarily.

Senator Cools: They are servants of the Crown. They may not have to talk to us. Many ministers do not.

Senator Joyal: Last night, in the questioning of our witnesses, Bernard Shapiro and former commissioner Howard Wilson, a question was raised by Senator Austin, and we raised it today in our proceedings in relation to section 43 of the act. Section 43 states, and I will read it because not everyone may have it:

In addition to carrying out his or her other duties and functions under this act, the commissioner shall:

(a) provide confidential advice to the Prime Minister including, at the request of the Prime Minister ... with respect to the application of this Act to individual public office holders and provide confidential advice to individual public office holders ... with respect to their obligations under this Act."

In the following section, you have section 44(7), which provides that the commissioner must inform the Prime Minister about the report.

How would you interpret that section in relation to the privileges and immunities of senators whereby it seems that *prima facie* a prime minister might want to ask for an opinion or request information from the commissioner about a senator. Do you see that as an intrusion into the immunities of the Senate as an independent chamber from the other place and from the executive government?

Mr. Audcent: If I begin with section 43 of the proposed act, which was Senator Joyal's starting point, it states that the commissioner "in ... carrying out his or her ... duties and functions under this Act." In this context, "this Act" means the Conflict of

Le sénateur Joyal : Dans le contexte des améliorations que nous cherchons à apporter au système actuel d'éthique en application dans chacune des Chambres, existe-t-il des arguments qui pourraient permettre de croire que cette proposition améliorera le rendement des sénateurs?

M. Audcent : Il a été difficile de justifier la proposition de fusionner les deux bureaux de l'éthique en un seul. Si vous parlez de justifications à un niveau d'efficacité, et plus précisément d'efficacité économique, vous pouvez tirer vos propres conclusions en vous basant sur les exposés qui ont été présentés par MM. Shapiro, Wilson et Fournier à ce sujet.

Si vous vous demandez plutôt si la fusion de ces deux bureaux permettra une plus grande efficacité du point de vue de l'administration des programmes d'éthique pour les sénateurs, je crois que vous avez entendu le témoignage de M. Fournier et des deux autres intervenants qui ont souligné que les contacts personnels seront moins fréquents. Toutefois, même s'il y aura sans doute moins de contacts avec le nouveau commissaire, ce dernier aura des adjoints pour le seconder. Les sénateurs pourraient donc sûrement communiquer avec les commissaires adjoints. Quelqu'un devrait pouvoir vous rencontrer.

Le sénateur Day : Pas nécessairement.

Le sénateur Cools : Ce sont des fonctionnaires de l'État. Ils pourraient ne pas être tenus de nous parler. Plusieurs ministres ne le font pas.

Le sénateur Joyal : Hier soir, lorsque nous avons posé des questions aux témoins qui ont comparu devant nous, M. Bernard Shapiro ainsi que l'ancien commissaire Howard Wilson, le sénateur Austin a soulevé une question que nous avons reprise aujourd'hui relativement à l'article 43 de la Loi. Je vais lire cet article pour ceux qui ne l'auraient pas en main.

En plus d'appliquer la présente loi relativement à ses fonctions, le commissaire donne, à titre confidentiel :

des avis au premier ministre, notamment, à sa demande, sur l'application de la présente loi à un titulaire de charge publique;

des avis au titulaire de charge publique sur les obligations de la présente loi qui lui incombent.

Vous avez par la suite le paragraphe 44(7) qui précise que le commissaire doit remettre un rapport au premier ministre.

Comment interpréteriez-vous cet article dans l'optique des privilèges et immunités des sénateurs, alors qu'il semble à première vue qu'un premier ministre pourrait vouloir obtenir l'opinion du commissaire à propos d'un sénateur, ou demander des renseignements sur lui. Considérez-vous cela comme une intrusion à l'égard de l'immunité du Sénat en tant qu'institution indépendante de l'autre endroit et du pouvoir exécutif?

M. Audcent : Je parlerai d'abord de l'article 43 du projet de loi, que le sénateur Joyal a mentionné en premier lieu. Cet article précise que le commissaire, « en plus d'appliquer la présente loi relativement à ses fonctions... » — dans ce contexte, les termes

Interest Act, which governs public office-holders shall “provide confidential advice to the Prime Minister, including on the request of the Prime Minister, with respect to the application of this Act to individual public office holders.”

“Individual public office holders,” as I understand it, applies to persons in the public service. It applies to ministers and parliamentary secretaries, but not to senators. That is my understanding of the interpretation.

The section goes on to state, “and provide confidential advice to individual public office holders with respect to their obligations under this Act.” My understanding there is that the commissioner would provide confidential advice to persons who are ministers.

This reference in section 43 is clearly to persons carrying out executive functions. I do not think it is a reference to persons carrying out parliamentary functions. It is limited. The reference does apply to some parliamentarians, but it applies to those parliamentarians because they accepted executive functions, and it applies to them as they carry out their executive functions. That would be my understanding of the starting point in section 43.

Section 44(7) says:

The commissioner shall provide the Prime Minister with a report setting out the facts in question, as well as the Commissioner’s analysis and conclusions in relation to the request. The report shall be provided even if the Commissioner determines that the request was frivolous or vexatious or was made in bad faith or the examination of the matter was discontinued under subsection (3).”

I think we are speaking about the facts in question that tie back to the request in section 44. It may be that the language in section 44(7) could be tightened up to satisfy senators, but I think a good faith interpretation is that what we are speaking about is providing information to the Prime Minister about complaints about ministers.

Senator Joyal: How do you refer that to sub-paragraph (5) of the same section?

Mr. Audcent: Subsections (4) and (5) of section 44 are raised in my written brief. I think that their language is problematic in that they need to be rewritten from a language point of view.

Section 44(4) states that the commissioner may receive information from the public that a member of the Senate or the House of Commons brings to the commissioner’s attention.

We then go to subsection (5), which requires the member of the Senate who receives the information not to disclose that information to anyone else. I view that as being slightly problematic from a factual point of view. You have imposed a confidentiality provision on a member that you have not even imposed on a member of the public. A member of the public can go to the press about it when the Member of Parliament cannot, which does not make much sense to me:

« la présente loi » renvoient à la Loi sur les conflits d’intérêts à laquelle sont assujettis les titulaires de charge publique — « doit donner des avis au premier ministre, notamment, à sa demande, sur l’application de la présente loi à un titulaire de charge publique. »

D’après ce que je comprends, le terme “titulaire de charge publique” correspond aux employés de la fonction publique. Il s’applique aux ministres et aux secrétaires parlementaires, mais pas aux sénateurs. C’est ainsi que je comprends l’interprétation de ce terme.

Cet article prévoit ensuite que le commissaire doit « donner des avis au titulaire de charge publique sur les obligations de la présente loi qui lui incombent. » Je comprends donc que le commissaire peut être appelé à donner des avis à des ministres.

Cette partie de l’article 43 renvoie clairement à des personnes remplissant des fonctions exécutives. Je ne crois pas qu’on ait voulu parler de personnes qui remplissent des fonctions parlementaires. C’est plutôt restreint. Cette disposition peut s’appliquer à certains parlementaires, mais elle s’applique à eux parce qu’ils ont accepté de remplir des fonctions exécutives et seulement alors qu’ils remplissent ces fonctions exécutives. C’est ainsi que je comprends le premier point portant sur l’article 43.

Le paragraphe 44(7) prévoit que :

Le commissaire remet au premier ministre un rapport énonçant les faits, son analyse de la question et ses conclusions, même s’il juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou s’il a mis fin à l’étude en vertu du paragraphe (3). »

Je crois que nous parlons ici des faits qui renvoient à la demande dont il est question à l’article 44. La formulation du paragraphe 44(7) pourrait être améliorée de façon à satisfaire les sénateurs, mais je crois qu’on peut en toute bonne foi considérer qu’il s’agit ici de fournir des renseignements au premier ministre à l’égard de plaintes portant sur des ministres.

Le sénateur Joyal : Quel lien établissez-vous avec le paragraphe (5) du même article?

M. Audcent : J’ai parlé des paragraphes (4) et (5) de l’article 44 dans mon exposé écrit. Je crois que la formulation de ces paragraphes laisse à désirer et qu’ils doivent être révisés.

Le paragraphe 44(4) prévoit que le commissaire peut tenir compte de tout renseignement provenant du public qui serait porté à son attention par un sénateur ou par un député.

Nous passons ensuite au paragraphe (5) qui précise que le sénateur qui reçoit les renseignements ne peut les communiquer à quiconque. Je considère que cela pourrait entraîner certains problèmes au niveau des faits. Cet article impose à un parlementaire une exigence de confidentialité qui ne s’applique pas aux autres Canadiens. Les Canadiens peuvent communiquer avec la Presse, mais les parlementaires ne le peuvent pas. Cela ne me semble pas très logique.

If the member brings that information to the attention of the Commissioner under that subsection, the member shall not disclose that information to anyone until the Commissioner has issued a report ... in respect of that information.

That is the limitation of the privilege of a member, because it simply says that you cannot raise a matter in the chamber. I have a problem with that. The intention is to provide confidentiality for the information.

Senator Joyal: I understand, but in my reading of that section it had an impact on the exercise of parliamentary privilege. One of the key parliamentary privileges is freedom of speech.

Mr. Audcent: Absolutely.

Senator Joyal: The key to the Canadian Bill of Rights is freedom of speech.

Mr. Audcent: I agree with you.

Senator Joyal: Here is a very important element. As you mentioned, with this bill a parliamentarian, whether a member of the House of Commons or the Senate, would have less right to speak about an issue than a member of the public outside the chamber, which is normally the reverse.

Mr. Audcent: I agree with your analysis. I approached it slightly differently but I made the same point in my written presentation.

Senator Joyal: On the issue of referring the matter to the Speaker of the Senate or the House of Commons in the following paragraph, I have some problems with this, frankly, because as much as I remember, when we debated the issue of the code we wanted to keep the Speaker outside the code.

The Speaker presides over the debates and deliberative function of the chamber but, as much as possible, is not to be involved in issues related to ethics of senators or members of the other place. This section is a departure from that, because I do not see how that would be acted upon. Once the commissioner makes a complaint to the Speaker that a senator has not respected confidentiality, the Speaker must act. The Speaker cannot just say "thank you" and leave the complaint on the desk. That complaint must be acted upon because there is a breach of a statutory obligation. To me, it is puzzling that the Speaker is involved in what I would call the action that would be expected from a statutory obligation. This is not the code. This is a statutory obligation that a parliamentarian will have from then on. As you said in your presentation, when it is enacted, it is like any other statute. Any parliamentarian will have to comply with this.

Mr. Audcent: I agree with that comment. The section is problematic. Once again, I looked at it from a slightly different eye, but I saw the same problem. I asked the question: If we impose this obligation on the Speaker, do we have to adopt some

Si le parlementaire communique les renseignements au commissaire, il ne peut les communiquer à quiconque avant d'avoir remis le rapport prévu au présent article.

Il s'agit là d'une restriction aux privilèges d'un parlementaire puisqu'on dit tout simplement qu'on ne peut soulever une question dans les Chambres. Je ne suis pas vraiment d'accord avec cela. Cet article vise à assurer la confidentialité des renseignements.

Le sénateur Joyal : Je comprends ce que vous nous dites, mais il m'a semblé que cet article pouvait avoir des répercussions sur l'exercice des privilèges parlementaires, dont l'un des principaux est la liberté de parole.

M. Audcent : Tout à fait.

Le sénateur Joyal : La liberté de parole est l'élément clé de la Charte canadienne des droits.

M. Audcent : Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le sénateur Joyal : Il s'agit d'un élément très important. Comme vous l'avez souligné, avec l'adoption de ce projet de loi, un parlementaire, qu'il siège à la Chambre des communes ou au Sénat, n'aurait pas les mêmes droits de parler d'un sujet qu'un Canadien ordinaire, ce qui est contraire à ce qui se produit habituellement.

M. Audcent : Je suis d'accord avec votre analyse. J'ai également soulevé la question dans ma présentation écrite, mais je l'ai présentée un peu différemment.

Le sénateur Joyal : En ce qui a trait à la possibilité de soumettre l'affaire au Président du Sénat ou de la Chambre des communes, énoncée dans le paragraphe suivant, cela m'inquiète un peu franchement, parce que, pour autant que je me souvienne, lorsque nous avons discuté du Code, nous ne voulions pas que le Président soit impliqué dans l'application du Code.

Le Président dirige les débats et autres délibérations de la Chambre, mais dans la mesure du possible, il n'est pas mêlé aux questions liées aux comportements éthiques des sénateurs ou des parlementaires de l'autre endroit. Cet article va à l'encontre de ce principe puisque je ne vois vraiment pas comment cela pourrait se faire. Une fois que le commissaire a fait savoir au Président qu'un sénateur a enfreint le principe de la confidentialité, le Président doit prendre des mesures. Il ne peut pas se contenter de remercier le commissaire et laisser la plainte sur le bureau. Il doit donner suite à cette plainte puisqu'il y a eu manquement à une obligation statutaire. Je trouve très étonnant que le Président soit mêlé à une mesure que je considère relever d'une obligation statutaire. Cela n'a rien à voir avec le code. Il s'agit d'une obligation statutaire qui incombera désormais aux parlementaires. Comme vous l'avez souligné dans votre présentation, une fois adopté, il sera semblable à toutes les autres lois. Tous les parlementaires devront le respecter.

M. Audcent : Je suis d'accord. Cet article pose problème. Là encore, j'ai envisagé la question un peu différemment, mais j'ai reconnu le même problème. J'ai posé la question suivante : si nous imposons cette obligation au Président, devons-nous également

sort of internal rules to tell the Speaker what to do and what the Speaker's obligations are? Certainly the Speaker will want to know. In particular, keep in mind that the Speaker of the Senate is not in the same position vis-à-vis members as the Speaker of the House of Commons is. The Speaker of the Senate does not have the confidence of the Senate. The Speaker may have the confidence of the Senate, and I am not suggesting the Speaker does not, but, as a matter of law, the Speaker is a nomination from the government. The Speaker is not elected by peers.

Senator Joyal: I was tempted to bring the Speaker into the debate, because I know he holds strong views on this: views that I share, to a point.

It puzzles me to leave the section as is without framing the action that is expected from the Speaker once that statutory obligation has been breached by a member of any of the two Houses of Parliament.

Do you know any precedents or any other legislation whereby a statutory obligation that is not respected or violated would be reported to the Speaker of one or the other House?

Mr. Audcent: I cannot think of a precedent offhand. The principle of law that I would keep in mind is that the commissioner is supposed to be an independent officer. Once we say "independent," we are speaking outside the institution, even though we say the commissioner carries out their functions within the institution of the House. Therefore, normally the role of a Speaker is to speak for the House. The Speaker is the person through whom messages are sent and received. When I read this section, I thought the drafter might have had that in mind.

The Chairman: Senator Joyal, two senators want to ask supplementary questions on this question, and then you can continue.

Senator Cools: Thank you, Mr. Audcent and Mr. Patrice, for your presentation.

I am bothered by that particular clause. In addition to the question that Senator Joyal raised, which is a very important question, namely, the business involving the Speaker, I want to ask about another word. In the forth line of the proposed section 44(6), it states:

... the Commissioner may refer the matter, in confidence, to the Speaker of the Senate or House of Commons.

This sort of thing, Mr. Audcent and colleagues, shows that the drafters of this legislation do not understand Parliament or any of the Houses, because "refer" in Parliament means an order of reference, an order of the Senate. In this clause, I would like to know how the commissioner would purport to get an order of reference to send the matter to the Speaker and get it in confidence. It has to be dealt with, because "refer" in our language means something very specific.

adopter certaines règles internes pour dire au Président ce qu'il doit faire et quelles sont ses obligations? Le Président voudra sûrement qu'on lui dise ce qu'il doit faire. Il ne faut pas oublier que le Président du Sénat ne se trouve pas dans la même position que le Président de la Chambre. Il ne jouit pas nécessairement de la confiance des sénateurs. Il peut en jouir, et je ne veux pas laisser entendre que ce n'est pas le cas, mais en vertu de la loi, le Président du Sénat est nommé par le gouvernement. Il n'est pas élu par ses pairs.

Le sénateur Joyal : J'ai été tenté de faire intervenir le Président dans le débat parce que je sais qu'il a des opinions bien arrêtées sur la question, des opinions que je partage, en partie.

Je n'arrive pas à comprendre que l'on ne modifie pas cet article et que l'on ne définisse pas plus précisément les mesures que le Président devrait prendre lorsqu'un parlementaire de l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement a enfreint une obligation statutaire.

Connaissez-vous d'autres cas ou mesures législatives dans lesquels la violation ou le non-respect d'une obligation statutaire serait rapporté au Président de l'une ou de l'autre des Chambres du Parlement?

M. Audcent : Il n'y a rien qui me vient à l'esprit comme ça. Toutefois, le principe de droit qui me semble important ici, c'est que le commissaire est sensé être indépendant. Dès que nous utilisons le terme « indépendant », nous sortons des limites de l'institution, même si nous disons que le commissaire remplit ses fonctions au sein de l'institution de la Chambre. Le rôle du Président est donc généralement de parler au nom de la Chambre. Le Président est celui qui est chargé de recevoir et d'envoyer tous les messages. Lorsque j'ai lu cet article, j'ai cru que le rédacteur avait peut-être cela à l'esprit.

Le président : Sénateur Joyal, il y a deux sénateurs qui désirent poser des questions complémentaires à ce sujet et vous pourrez ensuite poursuivre.

Le sénateur Cools : Tout d'abord, j'aimerais remercier MM. Audcent et Patrice pour l'exposé qu'ils nous ont présenté.

Cette disposition me préoccupe également. En plus de la question que le sénateur Joyal a soulevée en ce qui a trait au Président, question d'ailleurs très importante, j'aimerais également attirer votre attention sur le paragraphe 44(6) du projet de loi qui prévoit que :

... [le commissaire] peut soumettre le cas, en toute confidentialité, au président du Sénat ou de la Chambre des communes.

J'aimerais dire à M. Audcent et à ses collègues qu'une telle formulation démontre bien que les personnes qui ont rédigé cette mesure législative ne comprennent pas le fonctionnement du Parlement et de ses deux Chambres parce que le terme « refer » utilisé en anglais correspond à un ordre de renvoi, un ordre du Sénat. J'aimerais bien savoir comment le commissaire pourrait prétendre obtenir un ordre de renvoi pour soumettre la question au Président et le faire en toute confidentialité. Cela doit être modifié parce que dans le vocabulaire parlementaire, ce terme a une signification très précise.

Mr. Audcent: The French have an expression, “faux-ami,” for things that are close but do not mean quite the same thing. I do not think “refer” here was intended to mean an order of reference. If I look on the French side, I see, “il peut soumettre.” The senator’s point is well taken. Since the word “refer” is so close to the words, “order of reference,” perhaps another English word could be found. It is a rich language.

Senator Cools: They do not mean “refer”; perhaps they mean “inform.”

Mr. Audcent: Essentially.

Senator Cools: That must be dealt with. Particularly in today’s community, every few weeks or month we get bills now that order this report or that thing be referred to committees. We will clarify that. That tiny point needs to be clarified.

Senator Milne: Senator Joyal is making the points that I wanted to make. However, one concern is that subclauses 44(6) and 44(7) actually appear to invite the Prime Minister, the government, into the Senate. This invitation completely breaks down the separation between the House and the Senate.

The report shall be provided even if the Commissioner determines that the request was frivolous or vexatious

My second concern is the word “remis” in the French version in subclause 5 that Senator Fraser mentioned last night.

Mr. Audcent: With respect to the first question concerning the proposed subsection 44(7) and whether it brings the Prime Minister into the Senate, at present two ministers sit in the Senate. That would be the extent. It is with respect to their executive duties. The Prime Minister is entitled to run the cabinet in exactly the same way that the Senate is entitled to run its senators. We already know from the structure of this entire regime that people who accept to be cabinet ministers will accept to be subjected to two regimes. They will be subject to the Senate regime in their capacity as senator and the cabinet regime in their capacity as cabinet ministers. Does it bring the Prime Minister into the Senate? It does, only so far as senators accept to be ministers. Perhaps it could be better worded, but that is another issue.

Senator Milne: What about the French version of subclause 44(5)?

Mr. Audcent: I have not looked at that question, and I am not picking up on it quickly enough to give you a proper answer, so I will have to come back on that one.

Senator Milne: I will let Senator Joyal handle that one.

Senator Stratton: I would like to go to subclause 44(6). It is my understanding that this subsection was amended in the House of Commons on the advice of the Law Clerk of the House of Commons. It was done so deliberately to protect the independence of the Senate. That is my understanding.

M. Audcent : En français, on qualifie de « faux-amis » deux termes qui se ressemblent mais qui ne signifient pas la même chose. Dans le cas présent, je ne crois pas que le terme anglais « refer » ait été utilisé dans le sens d’un ordre de renvoi. Du côté français, on peut lire « il peut soumettre ». Je prends bonne note du point soulevé par madame le sénateur. Puisque le terme « refer » est très près de l’expression « order of reference », ou ordre de renvoi, nous pourrions peut-être tenter de trouver un autre mot en anglais. C’est une langue riche.

Le sénateur Cools : Je crois que le rédacteur voulait plutôt dire « informer ».

M. Audcent : C’est dans ce sens.

Le sénateur Cools : Nous devons apporter des précisions. Nous avons maintenant de plus en plus souvent, plusieurs fois par année, des projets de loi qui exigent qu’un rapport ou autre document soit renvoyé aux comités. Nous devons clarifier la question. C’est un petit point, mais des précisions s’imposent.

Le sénateur Milne : Le sénateur Joyal a soulevé les points dont je voulais parler. Je voudrais souligner également que les paragraphes 44(6) et 44(7) semblent inviter le premier ministre, le gouvernement, à venir siéger au Sénat, ce qui fait totalement disparaître la séparation entre la Chambre et le Sénat.

Le rapport doit être remis, même si le Commissaire juge la demande futile, vexatoire [...]

Le deuxième point qui me préoccupe est l’utilisation du terme « remis » dans la version française au paragraphe (5), comme l’a mentionné le sénateur Fraser hier soir.

M. Audcent : En ce qui a trait à la première question qui porte sur le paragraphe 44(7) du projet de loi, à savoir s’il ouvre la porte du Sénat au premier ministre, je dirais qu’à l’heure actuelle, deux ministres siègent au Sénat. Ça s’arrête à peu près là. Le premier ministre peut diriger le cabinet tout comme le Sénat peut diriger les sénateurs. Nous savons déjà que, compte tenu de la structure du système global, les personnes qui acceptent de faire partie du Cabinet acceptent également d’être soumises à deux régimes distincts, c’est-à-dire aux règles du Sénat à titre de sénateur et à celles du Cabinet à titre de ministre. Cela donne-t-il au premier ministre la possibilité d’intervenir au Sénat? Oui, mais seulement si un sénateur accepte une nomination à un poste de ministre. On pourrait reformuler cette partie, mais c’est là une toute autre question.

Le sénateur Milne : Et la version française du paragraphe 44(5)?

M. Audcent : Je ne me suis pas penché sur cette question et je ne peux réagir assez rapidement à cet égard pour vous donner une réponse satisfaisante. Je devrai donc vous revenir là-dessus.

Le sénateur Milne : Je vais laisser le sénateur Joyal s’occuper de cette question.

Le sénateur Stratton : J’aimerais parler du paragraphe 44(6). Je crois comprendre que ce paragraphe a été modifié à la Chambre des communes, sur les conseils du légiste de la Chambre. Cette modification a été apportée délibérément pour protéger l’indépendance du Sénat. C’est ce que j’ai cru comprendre.

Senator Day: It was to protect the independence of the Senate?

An Hon. Senator: Run that by me again.

Senator Stratton: Subclause 44(6), which allows for the commissioner to refer a matter that has failed to comply with the confidentiality provision, was amended in the House on the advice of the Law Clerk of the House of Commons.

The Chairman: Mr. Audcent, are you familiar with that? Are you able to comment on that at all?

Mr. Audcent: I am unable to comment on that.

The Chairman: Mr. Patrice?

Michel Patrice, Parliamentary Counsel, Senate of Canada: I am unable to comment on that.

Senator Cools: We should thank the House for looking after the Senate for the first time in their history.

Senator Joyal: When we read sub-section 44(6) of the proposed Conflict of Interest Act, if that should stand as is, should we not look into the proposed section 86(3) in the amendments to the Parliament of Canada Act? That states:

The commissioner shall carry out those duties and functions under the general direction of any committee of the Senate that may be designated or established by the Senate for that purpose.

That is found on page 47 of the bill.

If a senator must be sanctioned for the breach of a statutory obligation, it is not the Speaker who really would act, it is the committee, according to the present rules that are enshrined in the code. The House retains the authority to sanction a senator and not the Speaker. When we discussed this point, the philosophy of the code was to keep the Speaker out of it as much as we could. We even added a section of the code that provided for that. I think mixing the two roles of the Speaker or making the Speaker part of the disciplinary process is a Pandora's box.

Senator Cools: It is not good.

Senator Joyal: If the commissioner was of the opinion that a senator had breached or violated their responsibility under a statute, instead of referring the issue to the Speaker, should the commissioner not refer the issue to a committee of the house? That approach seems to be much more logical with the practice that we follow in terms of disciplinary issues and in full protection of the status of the Speaker, as other senators have mentioned. I think it is dangerous to approach the issue of involving the Speaker in an issue whereby the Speaker would be part of the process of evaluating the conduct of a senator and acting on the sanction there.

Mr. Audcent: Honourable senators, I come back to the point that I made on how I understood the section, which is that I viewed the legislation, the section and the intention of the drafter

Le sénateur Day : C'était pour protéger l'indépendance du Sénat?

Une voix : Pouvez-vous me répéter ça?

Le sénateur Stratton : Le paragraphe 44(6), qui permet au commissaire de soumettre le cas au président du Sénat ou de la Chambre des communes lorsque l'obligation de confidentialité n'a pas été respectée, a été amendé par la Chambre des communes selon l'avis donné par son légiste.

Le président : Monsieur Audcent, êtes-vous au courant de cette question? Pouvez-vous nous en parler?

M. Audcent : Je ne suis pas en mesure de vous en parler.

Le président : Monsieur Patrice?

Michel Patrice, conseiller parlementaire, Sénat du Canada : Je ne suis pas en mesure de vous en parler.

Le sénateur Cools : Nous devrions remercier la Chambre de s'être montrée bienveillante à l'égard du Sénat pour la première fois de son histoire.

Le sénateur Joyal : Si le paragraphe 44(6) de la Loi sur les conflits d'intérêts, que l'on se propose d'édicter, demeure tel quel, ne devrions-nous pas examiner le paragraphe 86(3) dans les modifications proposées à la Loi sur le Parlement du Canada, qui dit ceci à propos du commissaire :

Il est placé sous l'autorité générale du comité du Sénat que celui-ci constitue ou désigne à cette fin.

Ce paragraphe se trouve à la page 47 du projet de loi.

Si un sénateur doit être sanctionné pour avoir manqué à une des obligations que lui impose la loi, ce n'est pas au Président qu'il incombe d'agir, selon les règles enchâssées dans le code. C'est le Sénat qui détient l'autorité de sanctionner un sénateur, et non le Président. Lorsque nous avons discuté de ce point, il était clair que la philosophie du code consistait à tenir autant que possible le Président à l'écart de ces questions. Nous avons même ajouté un article au code à cette fin. Je pense qu'on ouvre une boîte de Pandore en mélangeant les deux rôles du Président et en l'impliquant dans le processus disciplinaire.

Le sénateur Cools : Ce n'est pas bon.

Le sénateur Joyal : Si le commissaire est d'avis qu'un sénateur a manqué aux responsabilités qui lui incombent en vertu d'une loi, ne devrait-il pas soumettre le cas à un comité sénatorial? Cette approche semble beaucoup plus conforme à la logique que nous suivons quand il est question de discipline et elle permet de protéger le statut du Président, comme d'autres sénateurs l'ont mentionné. Je crois qu'il est dangereux d'envisager d'impliquer le Président dans l'évaluation de la conduite d'un sénateur et dans l'imposition d'une sanction.

M. Audcent : Honorables sénateurs, je reviens à mon interprétation de l'article. Je pense que l'intention du législateur, dans cette loi et cet article, est de considérer le Président du Sénat

as being that the matter would come to the Speaker of the Senate because outside people deal with the Senate through the Speaker. We do not open up our internal affairs. The idea is that the matter would come to the Speaker.

I make the point in my written presentation — and the Senate would want to consider the provision before adopting it — how, internally, we would deal with this provision if it were enacted. For example, you might put a rule in the *Rules of the Senate*, the Conflict of Interest Code for Senators, which would say that as soon as the speaker receives a notice under section 44(6), the Speaker shall refer it to the internal economy committee. That is something within our internal power of the Senate and not something that belongs in the statute. That is how I understand it. Of course, it is within the power of the Parliament to say where in the Senate it will go. The issue is: Is it necessary or can Parliament simply indicate that it will go to the Speaker of the Senate and the Senate will decide where it goes from there?

Senator Joyal: You mentioned internal economy. I think it is a lapsing committee.

On the issue of parliamentary privilege, we have debated that issue of the capacity of a senator or a member of a Parliament not to vote and not to speak and abstain. I think you may remember the debate we had here. How many senators around this table have taken part in that debate? I do not want to restate the arguments but for the purpose of an important issue, which deals essentially with the prime function and role of a parliamentarian, especially in the Senate, which is to give advice and consent, this is our constitutional duty. We are called here to give our opinion to speak freely, to debate and then to consent, which is to say “yes,” “no” or “but.” Depriving a senator of the constitutional duty for which he or she is called to this chamber and the privileges and immunities of that senator is a serious constitutional intervention.

To maintain, as much as possible, the constitutional duty of the senator, is there really a need for that senator not only not to speak but not to vote? Why deprive and suspend that senator from their responsibility to act in that case? I strongly believe that when a senator stands up and expresses and declares a conflict of interest, the senator signals to the other senators the reasons for which he or she will not take part in the debate. It is registered in the *Journals of the Senate*. We have a procedure now, and Mr. Chair, you will remember it clearly. The clerk must register that act in the *Journals of the Senate* so that everyone knows that this senator has abstained but the constitutional duty was affirmed; in this provision, we just wipe it out. That is a serious decision to take. How do you evaluate that aspect of the proposal?

comme l’interlocuteur auquel doivent s’adresser les gens de l’extérieur dans leurs relations avec le Sénat. Nous ne discutons pas de nos affaires internes directement avec des gens de l’extérieur. C’est dans ce sens que le cas serait soumis au président.

Je présente cet argument dans le document qui accompagne mon témoignage. Avant d’adopter cette disposition, le Sénat pourrait étudier les mécanismes internes dont il devrait se doter pour lui donner suite. Par exemple, vous pourriez indiquer, dans le *Règlement du Sénat*, au sujet du Code régissant les conflits d’intérêts des sénateurs, qu’aussitôt que le commissaire soumet un cas au président conformément au paragraphe 44(6), le président doit le renvoyer au comité de la régie interne. Le Sénat a le pouvoir de définir ce mécanisme, qui n’est pas contenu dans une loi. Voilà mon interprétation. Bien entendu, le Parlement pourrait indiquer la marche à suivre au Sénat, mais est-ce vraiment nécessaire? Ne devrait-il pas suffire d’indiquer simplement dans la loi que le cas sera soumis au Président du Sénat, de manière à ce que le Sénat puisse décider lui-même de la marche à suivre par la suite?

Le sénateur Joyal : Vous mentionnez le comité de la régie interne, mais je pense que ce comité n’existe plus.

En ce qui concerne les privilèges des parlementaires, nous avons débattu de la capacité d’un sénateur ou d’un député de ne pas voter, de ne pas prendre la parole et de s’abstenir. Je pense que vous vous souvenez peut-être du débat qui a eu lieu ici même à ce sujet. Combien de sénateurs autour de la table actuelle ont participé à ce débat? Je ne voudrais pas répéter les arguments d’alors, mais il s’agit d’une question importante, qui concerne essentiellement la fonction et le rôle premier d’un parlementaire, particulièrement au Sénat, c’est-à-dire de donner son opinion et son consentement. C’est notre devoir constitutionnel. Nous sommes ici pour donner notre opinion et parler librement, pour débattre et pour donner ou refuser notre consentement. Nous pouvons dire « oui », « non » ou « mais ». Priver un sénateur de la possibilité de s’acquitter du devoir constitutionnel qui lui a été confié par sa nomination au Sénat ou encore le priver des privilèges et de l’immunité qui se rattachent à sa fonction constitue un accroc sérieux à l’ordre constitutionnel.

Puisqu’on doit respecter autant que possible la définition constitutionnelle du devoir du sénateur, est-il opportun de l’obliger non seulement à ne pas prendre la parole, mais également à ne pas voter? Pourquoi devrait-on priver le sénateur de sa responsabilité d’agir en pareil cas? Je crois fermement que, lorsqu’un sénateur prend la parole pour déclarer qu’il se trouve en conflit d’intérêts, il signale aux autres sénateurs les raisons pour lesquelles il ne participera pas au débat. Sa déclaration est consignée dans les *Journaux du Sénat*. Nous disposons actuellement d’une procédure dont vous vous rappelez sans doute bien, monsieur le président. Le greffier doit consigner cette déclaration dans les *Journaux du Sénat*, de manière à ce que tous puissent savoir que le sénateur s’est abstenu sans toutefois négliger son devoir constitutionnel. Mais, dans cette disposition, on fait fi de tout cela. Il s’agit d’une grave décision à prendre. Comment évaluez-vous cet aspect de la proposition?

Mr. Audcent: Perhaps I can start with the reference I made to Speaker Parent and tell you again. It is a nice way to say it and understand. Parliamentary privilege is the right of the member to attend; the right of the member to speak; and the right of the member to vote. The converse of that is the right of the House to the member's attendance, which we expressly put into our rules recently; the right of the House to the advice of the member; and the right of the House to the vote of the member. That is parliamentary privilege. That is the core of it.

You are talking about provisions in the proposed Conflict of Interest Act. The Conflict of Interest Act has provisions that do not apply to senators. However, the provisions apply to the members of the executive. However, some senators become members of the executive and we are grateful for it. We are grateful that the Leader of the Government in the Senate is a cabinet minister; I presume there is a general consensus on that. These people, by becoming members of the executive, come under a different regime, the Prime Minister's regime, which is his own code right now. The Prime Minister is now asking to put that into law and make it a code. The Prime Minister is indicating that when it comes to his ministers, he does not want them to be able to speak or vote and he would like you to put that in the law. You are questioning if this is a derogation from parliamentary privilege. Yes it is, and the act specifically says so: It says other than these three sections, which are the ones you are talking about. They admit it is a derogation from parliamentary privilege. You must decide whether that should happen.

The Senate usually has one cabinet minister: presently there are two cabinet ministers. The House of Commons will have 30 cabinet ministers that might be at risk at any given time. The risk for the House of Commons is significantly greater than the risk for the Senate. However, the risk for the Senate is still there. It is a matter of principle. Will you derogate from the right of your members to speak? Will you derogate from the right of your members to vote? Senator Joyal said it is a serious issue. I agree that it is a serious issue and one that must be answered. The Prime Minister has said that if someone is his minister, he does not want them to speak or to vote.

Senator Cools: May I have a supplementary question?

You just articulated the wishes of a prime minister, that he does not want his member or his minister to speak or vote. At what point is a person a minister and at what point is he or she a member? The privileges of Parliament do not apply to ministers; they apply to members. My understanding is that the Prime Minister has control over that part of the person that is minister but not the part of the person that is member. Does this respect that difference?

This is a very sad thing in a way. It is unfortunate that this difference is no longer comprehended. If you will recall, that is how Mackenzie King defeated Arthur Meighen. Up to that time, MPs who became cabinet ministers had to resign as members and run again in their constituencies. There was that moment in the process where if Arthur Meighen's fellows were ministers, they

M. Audcent : Je pourrais peut-être commencer par les paroles du Président Parent dont j'ai parlé et sur lesquelles je voudrais insister. Il a bien exprimé la question, et c'est une bonne façon de l'envisager. Les privilèges parlementaires sont constitués du droit d'un parlementaire d'assister aux débats, de son droit d'y prendre la parole et de son droit de voter. En contrepartie, la Chambre a le droit d'exiger la présence du parlementaire, droit que nous avons intégré expressément à nos règles récemment. Elle a aussi le droit d'obtenir son opinion et son vote. Voilà les privilèges parlementaires fondamentaux.

Nous discutons des dispositions de la Loi sur les conflits d'intérêts, que l'on se propose d'adopter. Certaines de ces dispositions ne s'appliquent pas aux sénateurs, mais elles s'appliquent aux membres du pouvoir exécutif. Or, certains sénateurs sont membres du pouvoir exécutif, et nous en sommes heureux. Nous sommes heureux que le leader du gouvernement au Sénat soit ministre au sein du Cabinet. Je présume qu'il y a un large consensus à cet égard. En étant membres du pouvoir exécutif, ces personnes sont soumises à un régime différent, qui est celui du premier ministre. Celui-ci a son propre code à l'heure actuelle. Il veut que ce code ait dorénavant force de loi et qu'on en fasse un code officiel. Il vous dit qu'il ne veut pas que ses ministres puissent prendre la parole ou voter et il vous demande d'adopter cette disposition avec ce projet de loi. Vous vous demandez s'il s'agit d'une dérogation aux privilèges parlementaires. Je vous réponds par l'affirmative. La loi parle explicitement des trois exceptions dont vous discutez. Elle admet qu'il y a dérogation par rapport aux privilèges parlementaires. Vous devez maintenant décider si tel devrait être effectivement le cas.

Habituellement, un seul sénateur est membre du Cabinet. Actuellement, il y en a deux. À la Chambre des communes, il y aura 30 ministres qui seront à risque. Le risque est beaucoup plus grand à la Chambre des communes qu'au Sénat, même s'il y a tout de même un risque au Sénat. C'est une question de principe. Êtes-vous prêts à accepter une dérogation pour retirer à un sénateur son droit de parole et son droit de vote? Le sénateur Joyal dit que c'est une question sérieuse. Je suis d'accord avec lui et je pense qu'on doit répondre à cette question. Le premier ministre a indiqué qu'il ne voulait pas qu'une personne faisant partie de ses ministres puisse prendre la parole ou puisse voter.

Le sénateur Cools : Puis-je poser une question supplémentaire?

Vous venez d'expliquer les souhaits du premier ministre, qui ne veut pas que son parlementaire ou son ministre puisse prendre la parole ou voter. À quel point une personne cesse-t-elle d'être un parlementaire et commence-t-elle à être un ministre? Les privilèges du Parlement ne s'appliquent pas aux ministres; ils s'appliquent aux parlementaires. Selon moi, le premier ministre a le pouvoir de dicter à la personne sa conduite en tant que ministre, mais pas en tant que parlementaire. Cette distinction est-elle respectée?

Voilà une bien triste chose d'une certaine façon. Il est malheureux qu'on ne fasse plus cette distinction. Si vous vous souvenez, c'est ainsi que Mackenzie King a battu Arthur Meighen. Jusqu'à cette époque, les députés qui étaient nommés ministres devaient démissionner en tant que députés et se présenter de nouveau devant l'électorat de leur circonscription.

could not be members; if they were members, they could not be ministers. It was a very critical issue, and Mackenzie King won. Some of the areas receive very little attention. However, my understanding is that there is a huge difference between that person — for example; the Bill of Rights applies to that individual as a Member of Parliament, but not to that same person as a minister. Another set of privileges kick in as minister. Unfortunately, no one is thinking through these differences, but they are huge. Could you comment on that, please?

Mr. Audcent: Honourable senators, I would like to begin by completing my answer to Senator Joyal, simply because it ties in and it is something I forgot to mention. The Senate itself has imposed limits on voting in the Senate, so it is not as if this cannot be done or it is unprecedented. What is being asked has been asked before by the Senate of its own members.

When we turn to the proposed conflict of interest act, it says:

No minister of the Crown, minister of state or parliamentary secretary shall, in his or her capacity as a member of the Senate or the House of Commons, debate or vote on a question that would place him or her in a conflict of interest.

Who is speaking? Parliament is speaking. The Senate because the Senate will have voted and consented for this bill if that is the result, will be saying do not vote. The House of Commons will be saying do not vote. Both Houses are saying do not vote. The government has asked you to adopt this provision. Is it an important provision? Yes. Do you need to think about it seriously? Yes.

Senator Cools: We are thinking about it seriously.

Senator Day: I only have one question, and it relates to the beginning of your presentation. It seems to me you said there should be amendments and you talked about a protocol. I did not understand what you were talking about there. I am sorry. If you could clarify that for me, I would appreciate it.

Mr. Audcent: Honourable senators, the presentation that I gave you is made up of four component parts including constitutionality, the impact on the Senate ethics regime, issues coming out of the proposed conflict of interest act and miscellaneous matters of policy, drafting and interpretation.

Senator Day is asking about a particular provision that I raised where I found what I considered to be an issue of protocol. It is in clause 67 of the bill, found at page 66, amending the Lobbyists Registration Act. The definition of “department” in paragraph 2(c) of the Financial Administration Act refers to “the staffs of the Senate, House of Commons, Library of Parliament and office of the Senate Ethics Officer and the office of the Ethics Commissioner” because of clause 7 of the bill at page 36. Subparagraph (b)(1) of the new definition of senior

Il y a eu un moment en cours de route où les compagnons d'Arthur Meighen ne pouvaient pas être ministres et députés en même temps. Il s'agissait d'une question cruciale, et Mackenzie King a gagné. Certains domaines reçoivent très peu d'attention. Cependant, selon moi, il y a une différence énorme entre les deux fonctions de cette personne. Par exemple, la déclaration des droits s'applique à la personne en tant que parlementaire, mais pas en tant que ministre. Ce sont d'autres privilèges qui s'appliquent à la fonction de ministre. Malheureusement, personne ne réfléchit à ces distinctions, mais elles ont une énorme importance. Pourriez-vous nous en parler, je vous prie?

M. Audcent : Honorables sénateurs, j'aimerais commencer par terminer ma réponse au sénateur Joyal, simplement parce qu'il y a un lien avec la dernière question et parce qu'il y a quelque chose que j'ai oublié de dire. Le Sénat a lui-même balisé le droit de vote des sénateurs. Donc, ces balises peuvent certainement être modifiées, puisqu'il y a un précédent. Ce qui est demandé présentement a déjà été demandé aux sénateurs par le Sénat lui-même.

Voyons ce que dit la Loi sur les conflits d'intérêts prévue par le projet de loi :

Il est interdit à tout ministre, ministre d'État ou secrétaire parlementaire de participer, en tant que membre du Sénat ou de la Chambre des communes, à un débat ou à un vote sur une question à l'égard de laquelle il pourrait se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.

Qui parle? C'est le Parlement qui parle. C'est le Sénat qui dira que le parlementaire ne doit pas voter, une fois le projet de loi adopté, le cas échéant. C'est la Chambre des communes qui dira que le parlementaire ne doit pas voter. Ce sera la volonté des deux chambres. Le gouvernement vous demande d'adopter cette disposition. Est-ce une disposition importante? Bien sûr. Devez-vous y réfléchir sérieusement? Bien sûr.

Le sénateur Cools : Nous y réfléchissons sérieusement.

Le sénateur Day : J'ai une seule question, et elle porte sur le début de votre exposé. Il me semble que vous avez dit qu'il devrait y avoir des amendements, et vous avez parlé d'un protocole. Je n'ai pas bien compris ce dont vous parliez exactement. Je suis désolé. Pourriez-vous m'aider à comprendre. Je vous en serais reconnaissant.

M. Audcent : Honorables sénateurs, mon exposé comprend quatre parties : la constitutionnalité; les répercussions sur le régime d'éthique du Sénat; les problèmes découlant de la Loi sur les conflits d'intérêts, qui est contenue dans le projet de loi; diverses questions de politique, de rédaction et d'interprétation.

La question du sénateur Day porte sur une disposition dont j'ai parlé parce que j'y ai trouvé ce que je considère comme un problème de protocole. Il s'agit de l'article 67 du projet de loi, qui se trouve à la page 66 et qui modifie la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. La définition d'un ministère contenue à l'article 2 de la Loi sur la gestion des finances publiques comprend, à l'alinéa c), « le personnel du Sénat, celui de la Chambre des communes, celui de la bibliothèque du Parlement, celui du bureau du conseiller sénatorial en éthique et celui du commissariat à

public office-holder seems to include the Clerk of the Senate and the Clerk of the Parliament as a senior public office-holder. The act already contains the definition of public office-holder that includes senators.

As a matter of protocol, I find it inappropriate for the clerk to be called a senior public office-holder in the same act that calls senators public office-holders. The hierarchy reflected in this terminology does not reflect Senate culture.

The same comment applies to the fact that deputy ministers, associate deputy ministers and assistant deputy ministers will be called senior public office-holders in the same act in which senators are called public office-holders.

Senator Day: I appreciate you bringing that to our attention. We will want to think about that.

You gave us a very comprehensive review. You focused on the area that we are studying at the present time. You said because this is such a vast bill, you are concentrating on a certain area. We will be looking at other areas including the Lobbyists Registration Act, conflict of interest, access to information and political financing, as examples.

Have you had a chance to review the bill, and do you have comments with respect to others that you might want to come another time and give us information when we are dealing with those specific sections of the bill?

The Chairman: Senator Day, I am not so sure that is why the witness was asked here today.

Senator Day: I think you are quite right.

The Chairman: If he did have comments later on, maybe it would be more appropriate to give him an opportunity to refresh himself on those particular sections, such as lobbying or whistleblowing, whatever it happened to be, and to come back again. I am not sure it is fair to put that to him now.

Senator Day: I agree with you wholeheartedly. Perhaps I put my question poorly.

My question is: Does he have ideas, comments or possible direction with respect to other sections if we were to invite him back at another time to give comments on those? Is this all you want to talk about ever?

Mr. Audcent: Honourable senators, how could I say no to the opportunity to spend time with you?

Senator Campbell: That is the right answer.

l'éthique ». Cette définition serait modifiée par l'article 7 du projet de loi, qui se trouve à la page 36. Le sous-alinéa *b*)(i) de la définition nouvelle d'un titulaire d'une charge publique de haut rang semble inclure le greffier du Sénat et le greffier du Parlement. La loi comprend déjà la définition d'un titulaire de charge publique, et cette définition comprend les sénateurs.

En fait de protocole, je trouve qu'il n'est pas approprié de dire que le greffier fait partie des titulaires d'une charge publique de haut rang alors que, dans la même loi, les sénateurs sont considérés comme de simples titulaires de charge publique. La hiérarchie introduite par ce vocabulaire ne correspond pas à la culture du Sénat.

La même observation s'applique aux sous-ministres, aux sous-ministres adjoints et aux sous-ministres délégués, que la loi désignera comme des titulaires d'une charge publique de haut rang, alors que les sénateurs, eux, seront considérés comme des titulaires d'une charge publique.

Le sénateur Day : Je vous remercie de porter ce problème à notre attention. Nous allons devoir y réfléchir.

Vous nous avez donné une vue d'ensemble très complète. Vous avez mis l'accent sur le domaine que nous étudions à l'heure actuelle parce que, comme vous l'avez indiqué, le projet de loi est si vaste. Nous allons examiner également d'autres domaines, comme la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, les conflits d'intérêts, l'accès à l'information et le financement des partis politiques.

Avez-vous eu l'occasion d'examiner d'autres aspects du projet de loi? Auriez-vous des observations à nous communiquer sur d'autres articles lorsque nous les étudierons?

Le président : Sénateur Day, je ne pense pas que le témoin soit venu ici aujourd'hui pour cette raison.

Le sénateur Day : Je suis d'accord avec vous.

Le président : Il est possible qu'il ait d'autres observations à faire plus tard, mais il serait de mise de lui permettre auparavant de bien rassembler ses idées sur les articles dont il sera encore question, notamment ceux qui portent sur les lobbyistes, les dénonciateurs. Il pourra revenir nous en parler. Je ne pense pas qu'il serait juste de lui demander de nous livrer ses idées là-dessus immédiatement.

Le sénateur Day : Je suis tout à fait d'accord avec vous. J'ai peut-être mal posé ma question.

Voici ce que je voulais dire : aurait-il des idées, des observations ou des conseils à nous donner concernant d'autres articles du projet de loi si nous l'invitions à revenir une autre fois? Préférez-vous vous en tenir à ce dont vous venez de nous parler et ne plus rien ajouter, même plus tard?

M. Audcent : Honorables sénateurs, comment pourrais-je refuser une autre occasion de revenir passer du temps en votre compagnie?

Le sénateur Campbell : Voilà la bonne réponse.

Mr. Audcent: Honourable senators, part four of my presentation, which is called Miscellaneous, does go beyond the area of the proposed conflict of interest act. There is material in there that goes into other parts of the act, items that I could not help but pick up.

I think I have presented to you on the area in which I have particular knowledge, which is ethics in the Senate and constitutional implications. For now, I think you have what I have.

I am always at the disposal of any senator who wants to ask a question about a particular section of the bill. Having a specific question to answer would make my job that much easier because it would tailor the size.

Senator Day: I appreciate that. We know we can always call on you, and we appreciate you being there, you and Mr. Patrice, to help us when we need it. If there are any other concerns you wanted to get off your chest, we will give you a chance at another time.

Senator Milne: Mr. Audcent, I want to ask you the question I had asked you previously. Perhaps you could do a written presentation for this committee on the French translation of clause 44(5), whether that agrees with what the English translation says.

Mr. Audcent: I will report to you, Senator.

Senator Cools: Mr. Audcent and Mr. Patrice, are you ready to comment on the question that Senator Stratton had raised to Mr. Fournier and Mr. Fournier's response? If you are not ready now, we would be glad to have you back. Please turn to page 27 Part 4, entitled Administration and Enforcement, Mandate and Powers of the Commissioner of the proposed federal accountability act. I would like to discuss proposed sections 50.1 and 50.2.

Mr. Audcent: Honourable senators, I must admit that this particular problem had escaped my attention, but you had a rather fulsome discussion with your last witness, and I can shed some light on the issue as I see it. I would like to begin with the current Parliament of Canada Act because that is your starting point.

In the current Parliament of Canada Act, section 20.5(2), reads as follows:

The duties and functions of the Senate Ethics Officer are carried out within the institution of the Senate. The Senate Ethics Officer enjoys the privileges and immunities of the Senate and its members when carrying out those duties and functions.

M. Audcent : Honorables sénateurs, la quatrième partie de mon exposé, qui porte sur divers sujets, dépasse le domaine de la loi sur les conflits d'intérêts qui est proposée. Il y a de la matière dans cet exposé qui concerne d'autres parties du projet de loi, dont je n'ai pu m'empêcher de parler.

Je pense vous avoir parlé du domaine dans lequel je m'y connais particulièrement, c'est-à-dire de l'éthique au Sénat et de ses implications sur le plan constitutionnel. Pour l'instant, je pense que vous avez entre les mains tout ce que j'avais à vous communiquer.

Je suis toujours à la disposition de tout sénateur souhaitant me poser une question à propos d'un article donné du projet de loi. Ma tâche sera d'autant plus facile qu'on me posera des questions précises, ce qui me permettra de donner une réponse bien circonscrite.

Le sénateur Day : Je comprends. Nous savons que nous pouvons toujours faire appel à vous, et nous sommes heureux de votre présence, à vous et à M. Patrice, qui êtes prêts à nous aider lorsque nous en avons besoin. S'il y avait plus tard d'autres problèmes dont vous voudriez nous faire part, nous vous donnerions la possibilité de le faire à un autre moment.

Le sénateur Milne : Monsieur Audcent, j'aimerais vous poser la question que je vous ai posée auparavant. Vous pourriez peut-être communiquer par écrit au comité votre avis sur la traduction française du paragraphe 44(5), pour nous dire si elle est conforme à la version anglaise.

M. Audcent : Je communiquerai avec vous là-dessus, sénateur.

Le sénateur Cools : Monsieur Audcent et monsieur Patrice, êtes-vous prêt à nous donner votre point de vue sur la question posée par le sénateur Stratton à M. Fournier et sur la réponse de M. Fournier? Si vous n'êtes pas prêts maintenant, nous serions heureux de vous revoir une autre fois. Veuillez passer à la partie 4 du projet de loi fédérale sur la responsabilité, qui se trouve à la page 27 et qui s'intitule Administration et application, Mission et pouvoirs du commissaire. J'aimerais discuter des articles 50.1 et 50.2 qui sont proposés.

M. Audcent : Honorables sénateurs, je dois admettre que ce problème en particulier m'a échappé, mais vous avez pu tenir une discussion en profondeur avec le témoin précédent, et je peux vous éclairer un peu sur la question telle que je la vois. J'aimerais commencer avec la Loi sur le Parlement du Canada, dans sa version actuelle, parce que c'est votre point de départ.

Voici ce que dit actuellement le paragraphe 20.5(2) de la Loi sur le parlement du Canada à propos du conseiller sénatorial en éthique :

Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat et possède les privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs.

We see that provision. Then we see the following provision in section 20.6(1):

The Senate Ethics Officer, or any person acting on behalf or under the direction of the Senate Ethics Officer, is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to his or her knowledge as a result of exercising any powers or performing any duties or functions of the Senate Ethics Officer under this Act.

The complementary provision, subsection 2, reads as follows:

No criminal or civil proceedings lie against the Senate Ethics Officer, or any person acting on behalf or under the direction of the Senate Ethics Officer, for anything done, reported or said in good faith in the exercise or purported exercise of any power, or the performance or purported performance of any duty or function, of the Senate Ethics Officer under this Act.

Your starting point is that your existing law for your existing officer has both provisions. You might ask yourself why, and I can think of two answers. The first one is I would have a doubt whether you can have the privileges and immunities of the Senate and its members during a period of dissolution. It may be that a court would interpret this statute to say that during a period of dissolution the Senate Ethics Officer continues to have privileges, immunities and powers, but since the senators and the Senate do not have them during a period of dissolution, there seems to be a gap period there. The second thing is it has never been understood that the privileges of Parliament are a defence in criminal law. They will not be used in criminal law. Then you go to section 20.6(2), which says that no criminal proceedings lie against the Senate Ethics Officer.

As Senator Stratton so rightly pointed out, in section 20.5(2), you have your fundamental protection that you are working within the Senate with its privileges, immunities and powers, and then you have additional statutory protection provided in section 20.6, which would apply during periods of dissolution and which could apply to criminal proceedings. That is how I view the existing law.

Now, when we come to the Conflict of Interest Act, it has nothing to do with Parliament; it has to do with the public office-holders over on the executive side. They get the statutory provision, and that is the provision that the new ethics commissioner would have.

When you go to the parliamentary side, all we have are the privileges and immunities of the Senate, but for some reason or other, the statutory provision that might apply during a period of dissolution, the statutory provision that protects against criminal proceedings, has disappeared.

Now, I am sure that there are good reasons for the government to do that, but at this point, I have to tell you that I do not know what they are. I have laid out as much of the problem as I can identify for you.

Senator Cools: Mr. Fournier was right in his observation.

Il y a cette disposition, puis il y a aussi le paragraphe 20.6(1) :

Le conseiller et les personnes agissant en son nom ou sur son ordre n'ont pas qualité pour témoigner ni ne peuvent y être contraints en ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions conférés au conseiller au titre de la présente loi.

Le paragraphe suivant, qui est complémentaire, dit ce qui suit :

Ils bénéficient de l'immunité en matière civile ou pénale pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif ou censé tel des pouvoirs et fonctions conférés au conseiller au titre de la présente loi.

Dans la loi actuelle, qui constitue le point de départ, se trouvent ces deux dispositions concernant le conseiller. Vous vous demandez peut-être pourquoi, et j'ai deux réponses à vous fournir. La première est que je ne suis pas certain qu'on puisse avoir les privilèges et les immunités du Sénat entre deux législatures. Un tribunal pourrait, en interprétant cette loi, juger que le conseiller sénatorial en éthique continue, entre deux législatures, d'avoir les privilèges, les immunités et les pouvoirs qui caractérisent le Sénat, mais qu'étant donné que les sénateurs et le Sénat n'ont pas les mêmes privilèges, immunités et pouvoirs entre deux législatures, il semble y avoir une interruption de la protection. Deuxièmement, les privilèges du Parlement n'ont jamais pu être invoqués comme défense en droit criminel. Ils ne peuvent pas servir en droit criminel. Alors, il y a le paragraphe 20.6(2), qui dit que le conseiller sénatorial en éthique ne peut faire l'objet d'une procédure criminelle.

Comme le sénateur Stratton avait tout à fait raison de le souligner, le paragraphe 20.5(2) prévoit la protection fondamentale accordée aux gens qui travaillent au Sénat, y compris les privilèges, immunités et pouvoirs qui s'y rattachent. De plus, l'article 20.6 prévoit une protection additionnelle, qui s'applique entre les législatures et contre les procédures criminelles. Voilà comment je vois la loi actuelle.

La Loi sur les conflits d'intérêts, elle, n'a rien à voir avec le Parlement. Elle concerne les titulaires de charge publique qui œuvrent au sein de l'administration publique. Ils sont protégés par la disposition dont je viens de parler, et le nouveau commissaire à l'éthique bénéficierait de cette protection.

En ce qui concerne le Parlement, il n'y a que les privilèges et les immunités du Sénat. Pour une raison ou une autre, on ne retrouve pas la disposition juridique prévoyant une protection contre les procédures criminelles entre deux législatures.

Je suis certain que le gouvernement a de bonnes raisons pour justifier ce choix, mais à ce stade-ci, je dois admettre que je ne connais pas ces raisons. Je vous ai donné toutes les explications que je pouvais à propos de ce problème.

Le sénateur Cools : L'observation de M. Fournier est juste.

Mr. Audcent: That he has less protection, I think so.

Senator Cools: Something is missing.

Senator Milne: If I can do a scenario. My husband and I are going to be married 50 years in two days. Suppose tomorrow I decide to divorce him during the period of dissolution of the Senate. Could the Senate Ethics Officer then be compelled by my husband Ross to disclose my personal financial information during a period of dissolution because it is no longer protected? It seems to me this was put into the Senate code to protect senators.

Mr. Audcent: My instinct is telling me the answer to that is no, and I have to find the reason. Senator, rather than holding up the committee, allow me to report back to you on that one as well. I hope it does not happen for the next 48 hours.

Senator Oliver: Look at page 48 and proposed section 89.1 of the Parliament of Canada Act, regarding the use of personal information.

Mr. Audcent: Thank you, senator. That would be a good application of that section in this situation.

Senator Cools: Since it turns out Mr. Fournier was correct on that point, perhaps we might want to have him back for a few minutes to continue whatever it was he was developing. We are now standing in the situation where his testimony is incomplete. Perhaps we might have him back for a few minutes, in fairness, I think.

Senator Joyal: Mr. Audcent, last night we had Mr. Shapiro and his presentation, and one of his points was the clarification of the status of parliamentarians as public office-holders. There is a reference to sections 119 and 121 of the Criminal Code.

Mr. Wilson, who was testifying at the same time, raised the decision of the Supreme Court of last July, in the case *R v. Boulanger*, which involved a police officer who appealed to the Supreme Court in relation to his status as public office-holder and the conflict of interest. He was under a charge of having breached his public duty and having probably given a benefit to someone. In his opinion, Mr. Wilson concluded from the judgment of the court that the court has circumscribed the definition, considering that parliamentarians are subjected to a code of ethics and Conflict of Interest Code.

It would be of benefit for the whole of this committee if we could get from you an interpretation of that decision, since it was raised, as you will remember, by two witnesses last night. That has an impact on the issue of conflict of interest and the limits of the responsibility that parliamentarians are accepting when they are elected or appointed.

Would you care to look into that decision and come back to us with an interpretation?

M. Audcent : Il a raison lorsqu'il dit qu'il y a moins de protection.

Le sénateur Cools : Il manque quelque chose.

Le sénateur Milne : Permettez-moi de donner un exemple. Supposons que mon mari et moi, qui allons fêter dans deux jours notre 50^e anniversaire de mariage, décidons de divorcer entre deux législatures. Le conseiller sénatorial à l'éthique pourrait-il alors être obligé par mon mari, Ross, de lui communiquer l'information financière à mon sujet puisque cette information n'est pas protégée entre deux législatures? Il me semble que la protection nécessaire a été prévue dans le code d'éthique du Sénat justement pour protéger les sénateurs.

M. Audcent : Mon petit doigt me dit que la réponse à cette question est négative, mais je dois trouver la raison. Sénateur, plutôt que de retarder les travaux du comité, permettez-moi de vous revenir à ce sujet également. J'espère que la situation ne se produira pas dans les 48 prochaines heures.

Le sénateur Oliver : Regardez à la page 48 l'article 89.1 que l'on se propose d'intégrer à la Loi sur le Parlement du Canada, au sujet de l'utilisation des renseignements personnels.

M. Audcent : Merci, sénateur. Cette situation serait un bon cas d'application de cet article.

Le sénateur Cools : Puisque nous nous rendons compte que M. Fournier avait raison sur ce point, nous pourrions peut-être lui demander de revenir témoigner pendant quelques minutes pour développer davantage ce qu'il avait commencé à nous dire. Il n'a pas pu terminer son témoignage. En toute justice, je pense que nous devrions lui demander de poursuivre pendant quelques minutes.

Le sénateur Joyal : Monsieur Audcent, hier soir, M. Shapiro est venu témoigner, et il nous a alors parlé de la nécessité de préciser le statut des parlementaires à titre de titulaires de charge publique. Il y a un renvoi aux articles 119 et 121 du Code criminel.

M. Wilson, qui témoignait en même temps, a parlé de la décision de la Cour suprême, en juillet dernier, dans l'affaire *R c. Boulanger*. Un agent de police avait fait appel devant la Cour suprême relativement à son statut de titulaire de charge publique et à un conflit d'intérêts. On l'accusait d'avoir manqué à son devoir et de s'être probablement servi de sa charge pour fournir un avantage à quelqu'un. M. Wilson conclut, à la lumière de ce jugement, que la Cour suprême a précisé la définition et qu'elle considère que les parlementaires sont soumis à un code d'éthique et au Code régissant les conflits d'intérêts.

Il serait utile pour l'ensemble du comité que vous nous donniez votre interprétation de cette décision, puisque, comme vous le savez, elle a été signalée par deux témoins hier soir. Elle a des répercussions sur la question des conflits d'intérêts et de la limitation des responsabilités acceptées par les parlementaires lorsqu'ils sont élus ou nommés.

Voudriez-vous examiner cette décision et nous revenir avec une interprétation?

Mr. Audcent: I would very much like to do that, honourable senators. You have just given me another chance to place on the record the great concern that I have about the fact that the courts have extended the interpretation of the meaning of the word "official" in the Criminal Code to include parliamentarians, an interpretation which is, I think, palpably incorrect. You are not "fonctionnaires," to use the French term. I hope that one day parliamentarians will see fit to correct that interpretation. I have not yet looked at the impact of the *Boulanger* decision on this, but I would certainly be delighted to do that.

Senator Cools: Perhaps we should correct that.

The Chairman: I would like to thank you, Mr. Audcent and Mr. Patrice, for coming here today. As usual, your testimony and evidence and explanations were helpful and useful.

It is a pleasure to welcome our next witnesses, the Honourable Coulter Osborne, Integrity Commissioner of the Province of Ontario, and the Honourable H.A.D. Oliver, Conflict of Interest Commissioner with the Province of British Columbia.

In Ontario, the commission advises MPPs on how the Members' Integrity Act of 1984 affects them in their day-to-day activities. His office also reviews the annual financial disclosure statements filed by all members to assure compliance with the act. In addition, the commissioner has the power to investigate complaints received from one MPP regarding the activities of another MPP. The commissioner is also involved in the process for determining MPPs' compensation and reviews expenses of ministers, parliamentary assistants, their staffs and opposition leader and their staffs with respect to travel and hospitality.

Mr. Osborne has served as commissioner since 2001. Previously he practised law and was appointed to the Supreme Court of Ontario in 1978. During his tenure in the Supreme Court of Ontario, he was appointed the Commissioner on Inquiry into Motor Vehicle Accident Compensation in Ontario in 1987. Mr. Osborne subsequently served on the Court of Appeal from 1990 and in June 1999 was appointed the Associate Chief Justice of Ontario. He was, I should note, a member of the Canadian Olympic basketball team at the 1956 Melbourne Olympics.

In British Columbia, the conflict of interest commissioner performs three separate but related roles. First, he acts as the adviser to members of the Legislative Assembly so that members know what their obligations are and whether the steps they have taken or propose to take will fulfill those obligations. Second, he meets with each member at least annually to review the disclosure of the member's interests and general obligations imposed by the act. Finally, the commissioner undertakes investigations and inquiries into alleged contraventions of the Members' Conflict of Interest Act or section 25 of the Constitution Act.

Mr. Oliver was appointed Conflict of Interest Commissioner in 1997. He is a World War II veteran and a member of the B.C. and Alberta bar associations. While in practice, he became a leading trial and appellate counsel. He has occupied many distinguished positions during his extensive career including fellow of the

M. Audcent : J'aimerais bien, honorables sénateurs. Vous venez de me fournir une autre occasion de vous expliquer mes inquiétudes à propos de l'extension, par les tribunaux, du sens du mot « fonctionnaire », tel qu'employé dans le Code criminel, qui engloberait désormais les parlementaires. Cette interprétation me semble éminemment inexacte. En français, on ne peut pas dire que vous êtes des « fonctionnaires ». J'espère qu'un jour, les parlementaires choisiront de corriger cette interprétation. Je n'ai pas encore étudié les répercussions de l'arrêt *Boulanger* sur cette question, mais je serais enchanté de le faire.

Le sénateur Cools : Nous devrions peut-être corriger cela.

Le président : J'aimerais vous remercier d'être venus aujourd'hui, messieurs Audcent et Patrice. Comme d'habitude, vos témoignages ont été utiles, compte tenu de l'information et des explications que vous nous avez fournies.

Nous avons le plaisir d'accueillir maintenant nos prochains témoins, l'honorable Coulter Osborne, commissaire à l'intégrité de l'Ontario, ainsi que l'honorable H.A.D. Oliver, commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique.

En Ontario, la commission conseille les députés provinciaux en ce qui a trait à l'application dans leurs activités courantes de la Loi de 1994 sur l'intégrité des députés. En outre, il examine les renseignements financiers personnels divulgués chaque année par les députés conformément à la loi. Il a le pouvoir de faire enquête pour donner suite à une plainte reçue par un député provincial au sujet des activités d'un autre député. Il participe à la détermination de la rémunération des députés provinciaux et examine les frais de déplacement et d'hospitalité des ministres, des adjoints parlementaires, du chef de l'opposition et du personnel de ces élus.

M. Osborne est commissaire depuis 2001. Auparavant, il pratiquait le droit et avait été nommé juge de la Cour suprême de l'Ontario en 1978. Au cours de son mandat de juge de la Cour suprême de l'Ontario, il a été nommé en 1987 commissaire de l'enquête sur les dédommagements versés lors des accidents d'automobile en Ontario. Puis, il a été nommé juge à la Cour d'appel en 1990 et juge en chef adjoint de l'Ontario en 1999. Je souligne par ailleurs qu'il faisait partie de l'équipe canadienne de basketball aux Jeux olympiques de Melbourne, en 1956.

En Colombie-Britannique, le commissaire aux conflits d'intérêts joue trois rôles à la fois distincts et reliés. Premièrement, il agit comme conseiller des députés provinciaux, pour que ceux-ci connaissent leurs obligations et pour déterminer s'ils agissent de manière à s'acquitter correctement de ces obligations. Deuxièmement, il rencontre chaque député au moins une fois par année pour examiner les intérêts déclarés par le député ainsi que les obligations générales que prévoit la loi à l'égard de ce dernier. Enfin, le commissaire enquête sur les infractions présumées à la loi sur les conflits d'intérêts des députés ou à l'article 25 de la loi constitutionnelle.

M. Oliver a été nommé commissaire aux conflits d'intérêts en 1997. C'est un ancien combattant de la Seconde Guerre mondiale. Il est membre du barreau de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Au cours de ses années de pratique, les causes qu'il a plaidées dans des procès et devant les tribunaux d'appel lui ont

Chartered Institute of Arbitrators, member of the national council of the Canadian Bar Association and governor of the Association of Trial Lawyers of America. Prior to his appointment as Conflict of Interest Commissioner, he served on the Vancouver County Court and then on the Supreme Court of British Columbia.

The Honourable Coulter A.A. Osborne, Q.C., Integrity Commissioner, Ontario's Office of the Integrity Commissioner: I had not contemplated making a formal presentation. I can provide you with an outline of how the process works.

The Chairman: That would be very useful.

Mr. Osborne: As you know, the requirements imposed upon members in Ontario are in statutory form in the Members' Integrity Act, 1994. Before 1994, I believe from 1988 until 1994, members' obligations having to do with conflicts and so on were in the form of guidelines. I have always thought it important to the workings of the act that the members themselves constructed the act; it was not imposed on them.

Representatives from each of the three parties sat around a table and hacked out the proposed act on a section-by-section basis over a period of about 18 months, I am told. As certain sections were discussed and either agreed to or not agreed to, the representatives returned to report to and get the advice of their caucuses. At the end of the day, there was this somewhat imperfect but certainly better-than-nothing act called the Members' Integrity Act.

The fact that it was a product of the members themselves has been very helpful with attitudinal issues. The members accept the act. They accept its modest flaws and they seem quite willing to abide by its provisions, which, in some cases, are rather onerous. For example, members are obliged to disclose their spouses' or partners' assets, income and liabilities. After filing private disclosure statements, which occurs each year in September, each member must meet with me to discuss the disclosure statements. We might also discuss the second game in the World Series or what is happening in the riding. The requirement to meet does have the benefit that the members know me and I know the members. We have may have other contact throughout the year as well.

All of that is to the good, although I did not think so in the beginning. I started in September, and since I knew virtually nothing about how the office ran, one of the first things I did was meet with each member. It takes some doing to schedule 103 appointments, but at the end of that session five years ago I felt better about my relationship with the members and my relationship with the position I occupy as well as about the proper workings of the act.

permis d'acquérir une solide réputation en tant qu'avocat. Il a occupé de nombreux postes bien en vue au cours de sa longue carrière, y compris ceux de membre de l'institut agréé des arbitres, de membre du conseil national de l'Association du Barreau canadien et de gouverneur de l'association des avocats plaidants d'Amérique. Avant d'être nommé commissaire aux conflits d'intérêts, il a été juge à la cour de comté de Vancouver, puis juge à la Cour suprême de la Colombie-Britannique.

L'honorable Coulter A.A. Osborne, c.r., commissaire à l'intégrité, Bureau du Commissaire à l'intégrité de l'Ontario : Je n'avais pas prévu faire un exposé dans les formes. Je peux vous donner un aperçu des rouages de mon travail.

Le président : Ce serait très utile.

M. Osborne : Comme vous le savez, les obligations des députés provinciaux de l'Ontario sont précisées dans la Loi de 1994 sur l'intégrité des députés. Avant 1994, c'est-à-dire de 1988 à 1994, je crois, les obligations des députés en ce qui a trait aux conflits d'intérêts se présentaient sous forme de lignes directrices. J'ai toujours considéré qu'il était important que, pour que la loi fonctionne bien, elle soit élaborée par les députés eux-mêmes. Elle ne leur a pas été imposée.

Des représentants de chacun des trois partis se sont réunis et ont façonné la loi article par article sur une période d'environ 18 mois, selon ce qu'on m'a dit. À mesure que les discussions se poursuivaient et que l'on s'entendait ou que l'on ne s'entendait pas sur les articles de la loi, les représentants retournaient consulter leur caucus. Au bout du compte, on a fini par produire une loi certes imparfaite, mais qui vaut mieux que rien du tout et que l'on appelle la Loi sur l'intégrité des députés.

Étant donné que la loi a été conçue par les députés eux-mêmes, on a pu facilement éliminer les problèmes d'attitude. Les députés acceptent la loi. Ils acceptent ses légers défauts et ils semblent bien disposés à en respecter les dispositions, même si, dans certains cas, elles sont plutôt lourdes à appliquer. Par exemple, les députés sont obligés de déclarer l'actif, le revenu et le passif de leur conjoint. Après avoir fait sa déclaration confidentielle tous les ans en septembre, chaque député doit me rencontrer pour en discuter. Parfois, notre discussion dévie, et nous parlons du deuxième match de la Série mondiale ou de ce qui se passe dans la circonscription. L'obligation de rencontrer les députés a l'avantage de leur permettre de me connaître et de me permettre de les connaître. Il arrive aussi que nous nous voyions à d'autres occasions au cours de l'année.

Tout cela est pour le mieux, mais ce n'était pas mon avis au début. J'ai commencé en septembre, et comme je ne connaissais pratiquement rien à propos du fonctionnement du commissariat, l'une de mes premières tâches a été de rencontrer chaque député. Il faut s'activer pour réussir à prendre 103 rendez-vous, mais à la fin de la session, il y a cinq ans, j'étais plus content de ma relation avec les députés et j'avais apprivoisé mes nouvelles fonctions ainsi que les rouages de la loi.

In Ontario, as you pointed out, under section 28 of the act, members may seek the advice and opinion of the Integrity Commissioner. The act also permits a member to file what is commonly called a complaint about the conduct of another member that is alleged to have constituted a breach of the act.

We do not have provision in the act for complaints from the public. On those few occasions when a member of the public does complain, we tell that person about the provisions of the act and suggest that he or she go to see another member, obviously of a different political party, and voice the complaint and see where it goes. I am not sure how that has evolved. I do not think I have received many complaints originated in the public domain, but I am not entirely sure of that.

In the course of the year there are, roughly speaking, 500 requests from members for advice and opinion. These are confidential unless the member himself or herself is willing to divulge the contents of the opinion, which they frequently do if challenged.

The Chairman: Is it compellable?

Mr. Osborne: No. Opinions are entirely confidential; they are not producible under freedom of information legislation. There was some concern about whether an opinion given to a minister that became part of a ministerial file would be compellable at the minister's end, though it would not be at my end. However, it was recently confirmed that the opinion would not be producible under freedom of information legislation.

To the extent that I report to anyone, it is through the Speaker. Although the legislation does not refer to the Speaker, it is through that vehicle that I report to the legislature.

More recently, I accumulated a number of areas of the act that I thought could benefit from amendment. It was a fairly long list with some items more important than others, as anyone would expect. I thought the best way to proceed with that was to ask each of the parties to send a delegate to a meeting room and we would sit down and discuss the amendments, much in the same way as they originally sat down and discussed the creation of the Members' Integrity Act. That process has been completed and I am awaiting word from the joint meetings of the three parties as to how they will proceed with the amendments.

As an example, one amendment that I suggested is that the definition of "member" in the act, which is an important definition. The definition ought to be expanded. There can be circumstances where a member of the executive council, for example, is not a member of the legislature. That happened when Mr. Eves was the Premier of Ontario but technically was not a member of the legislative assembly until the by-election. Things like that require some change and I expect that may occur this fall, and if not this fall, next spring.

En Ontario, comme vous l'avez souligné, en vertu de l'article 28 de la loi, les députés peuvent demander un avis ou des recommandations au commissaire à l'intégrité. En outre, la loi leur permet de déposer ce que l'on appelle communément une plainte au sujet de la conduite prétendument contraire à la loi d'un autre député.

La loi ne permet pas au public de porter plainte. Lorsqu'il arrive parfois qu'un simple citoyen veuille se plaindre, nous l'informons des dispositions de la loi et nous lui conseillons d'aller voir un autre député, appartenant évidemment à un autre parti politique, pour l'informer de sa plainte et voir s'il y a moyen de faire quelque chose. Je ne suis pas certain des statistiques à ce sujet, mais je ne crois pas avoir reçu beaucoup de plaintes venant du public.

Au cours de l'année, je reçois environ 500 demandes d'avis ou de recommandations de la part des députés. Ces demandes sont confidentielles, à moins que le député ne divulgue lui-même l'avis qui lui est fourni, ce qui arrive assez souvent lorsque la probité du député est mise en cause.

Le président : Peut-on être contraint de divulguer l'avis fourni?

M. Osborne : Non. Les avis sont entièrement confidentiels. La loi sur l'accès à l'information ne permet pas de les obtenir. On craignait auparavant que quelqu'un puisse contraindre un ministre à communiquer un avis lui ayant été fourni, bien que ce ne fût pas possible de me contraindre à le communiquer. Cependant, on nous a confirmé récemment qu'aucun avis ne pourrait être communiqué en réponse à une demande faite en vertu de la loi sur l'accès à l'information.

On peut dire que je relève du président de l'assemblée législative. Même si la loi ne mentionne pas le président, c'est par lui que je passe pour rendre des comptes à l'assemblée législative.

Récemment, j'ai fait le bilan des dispositions de la loi qui mériterait d'être modifiées. Il s'agit d'une liste plutôt longue, et certaines modifications seraient plus importantes que d'autres, comme on peut s'y attendre. Je me suis dit que la meilleure manière de procéder serait de demander à chacun des partis de déléguer un représentant à une réunion pour discuter des modifications, un peu comme les partis avaient au départ conçu ensemble la Loi sur l'intégrité des députés. Cette discussion est aujourd'hui terminée, et j'attends présentement qu'on me transmette les résultats de la réunion des trois partis pour savoir comment ils vont procéder aux modifications.

Par exemple, l'une des modifications que j'ai proposées concerne la définition du mot « député » dans la loi. C'est une définition importante. Elle doit être élargie. Il peut y avoir des circonstances dans lesquelles un membre du conseil exécutif n'est pas député. C'est arrivé lorsque M. Eves est devenu premier ministre de l'Ontario, sans être député. Il a fallu attendre une élection partielle pour qu'il fasse son entrée à l'assemblée législative. Pour parer à ce genre d'éventualité, des modifications doivent être apportées à la loi, et je prévois que ce sera fait cet automne, sinon au printemps prochain.

It is important to note that my office benefits from its smallness. I do not have the exact figures on its budget because it is merged with the lobbyist registration, but it is less than \$1 million. It is \$700,000, I think. I have a senior executive assistant who has been with the office from the time Greg Evans was the commissioner. She is still there and, as I said in the annual report, she is about as indispensable as anyone can be. There is a woman who audits or checks the expenses of those covered by the Cabinet Ministers' and Opposition Leaders' Expense Review and Accountability Act, a woman who answers the phone and a part-time person who deals with technical, computer-related issues. That is it.

The Chairman: How many hours a week do you work?

Mr. Oliver: It depends. My terms of engagement are that it is a full-time job and I am there every day. If I am required, I am accessible by BlackBerry or telephone. The work flow is not even. I have no control over it. Yesterday, for example, there was a question that arose about a conflict in terms of whether members of the legislature who were lawyers should be entitled to sit on a committee dealing with the regulation of paralegals, which will be assumed by the Law Society. Were they disqualified by the fact that they were members of the Law Society? It turns out most of the committee members are lawyers, so that the destiny of the committee was engaged.

The members themselves are satisfied with the manner in which the office operates. As I have pointed out on other occasions, 98 per cent of requests for an opinion are turned around within 24 hours. Once in a while you get a request for an opinion where you have to find out what the real facts are, but the vast majority are turned around in 24 hours.

There are relatively few complaints. The last time I spoke to a committee of the Senate — some will remember — I perhaps laid forth a doomsday scenario in terms of the number of complaints. That was in a pre-election period and complaints were flying into my office every week. That has changed significantly. The number of requests for advice and opinion has increased significantly; the number of complaints about breaches of the act has decreased. I have one now and this calendar year there was one other one that led to a recommendation of reprimand. That was addressed by the legislature itself in due course after the report on the subject was filed.

That, in a very skeletal form, is the way it works in Ontario. I am not suggesting that that could be transplanted here, but I only have to deal with 103 members. That is enough. They only have to deal with me. We know each other. That my independence is respected by all concerned is, to say the least, an advantage.

Il est important de souligner que mon commissariat est avantagé par sa petite taille. Je n'ai pas les chiffres exacts sur son budget parce que celui-ci est amalgamé au budget de l'enregistrement des lobbyistes. Toutefois, je sais que la somme consacrée au commissariat est inférieure à 1 million de dollars. Je crois qu'elle est de 700 000 \$. J'ai une adjointe de direction principale qui travaille au commissariat depuis l'époque où Greg Evans occupait le poste de commissaire. Elle y est encore et, comme je l'ai dit dans le rapport annuel, elle est aussi indispensable qu'une personne peut l'être. Il y a une femme qui vérifie les dépenses des personnes visées par la Loi sur l'examen des dépenses des ministres et des chefs d'un parti de l'opposition et l'obligation de rendre compte. Il y a aussi une autre femme qui répond au téléphone et une personne qui s'occupe à temps partiel des questions techniques et informatiques. C'est tout.

Le président : Combien d'heures par semaine travaillez-vous?

M. Oliver : Ça dépend. J'ai été engagé pour occuper un poste à temps plein, et je suis au travail tous les jours. Au besoin, je peux être joint au moyen de mon BlackBerry ou de mon téléphone. La quantité de travail à accomplir ne se répartit pas également. Je n'ai aucune prise là-dessus. Hier, par exemple, il était question du conflit d'intérêts que l'on voudrait invoquer pour interdire aux députés qui sont avocats de faire partie d'un comité examinant la réglementation sur les techniciens juridiques, qui relèvera du barreau. Sont-ils inadmissibles à siéger au sein de ce comité du fait de leur appartenance au barreau? En réalité, comme la plupart des membres du comité sont des avocats, c'est l'avenir du comité lui-même qui a été remis en question.

Les députés se disent satisfaits du fonctionnement du Bureau. Comme je l'ai déjà dit, 98 p. 100 des requêtes sont traitées dans les 24 heures. Il arrive à l'occasion qu'une demande d'avis exige une étude plus approfondie des faits mais, pour la grande majorité d'entre elles, les demandes sont traitées en 24 heures.

Les plaintes sont assez peu nombreuses. La dernière fois que j'ai pris la parole devant un comité du Sénat — certains s'en souviendront — j'ai peut-être donné une vision passablement apocalyptique du nombre de plaintes. Il s'agissait d'une période préélectorale et mon bureau recevait des plaintes chaque semaine. La situation a beaucoup changé. Le nombre de demandes d'avis a augmenté considérablement; le nombre de plaintes concernant des violations de la loi a diminué. J'en traite une en ce moment et, au cours de la présente année civile, il y en a eu une autre qui a donné lieu à une recommandation de réprimande. Cette question a été réglée par l'assemblée législative elle-même en temps opportun après le dépôt du rapport qui la concernait.

Voilà donc, très succinctement, comment fonctionnent les choses en Ontario. Je ne vous dirai pas qu'une transposition dans votre contexte est possible; je m'occupe de 103 députés seulement. Cela suffit. Je suis leur seul interlocuteur. Nous nous connaissons. Il est certainement avantageux que mon indépendance soit respectée par tous ceux qui sont concernés.

The Honourable H.A.D. Oliver, Q.C., Conflict of Interest Commissioner, British Columbia's Office of the Conflict of Interest Commissioner: May I first apologize to all for not producing great learned screeds. I received your invitation to appear here when I was in St. Petersburg recently and was too busy at the Hermitage to pay attention to your invitation.

However, here I am back again, bright-eyed and bushy-tailed. All I can do is offer you whatever assistance 10 years on the job may serve. Before that, I had some experience in the field as chairman of the discipline committee of the benchers of our Law Society and as a long-time member of the provincial judicial council where we dealt with allegations of dubious behaviour by members of the provincial judiciary. I hasten to say that they were few and far between.

What is it that in fact we do in British Columbia? I receive from members, on behalf of themselves, their wives and their children living at home a detailed confidential disclosure statement running at some 40 pages, coordinately coloured so that they do not get them mixed up, but they still do. They make these disclosures in complete confidence for themselves and their families and also in respect of any controlled or private corporations that may be involved.

I then interview them at least once a year each, and their wives as well, if available. Recently, a member who had been elected in a by-election saw me at home because that was convenient. I live in Vancouver; he was a member for a Vancouver riding. I said to him, "I would like to see your wife." She worked not too far away and came around, rather hot under the collar, and said, "Why do I have to be interviewed? I am not the member." I said, "For two reasons: first, because the statute says so, and second, to help me to determine whether you are an asset or a liability." We have been good friends ever since. Now, what else do I do?

I receive requests from members for formal opinions. These must be in writing and a formal opinion results. In nine cases out of 10, I write them myself. If the material is of great complexity, or if I am so loaded with work that it will be some time before I can get around to it, I retain outside counsel who, at enormous expense, will produce a rather less effective opinion than I might have done myself, but these things are necessary.

I operate on a shoestring. I have a staff of 1.6 FTEs; that is to say two ladies who job share one appointment as administrative assistant and one lady who is my research officer, who works three days a week. I am theoretically a half-timer. My workweek is anywhere from 20 hours to 80 hours; it is always either feast or famine. I am always available.

L'honorable H.A.D. Oliver, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts, Bureau du commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique : Vous m'excuserez tout d'abord de ne pas avoir déposé un savant traité. J'ai reçu votre invitation de comparaître alors que j'étais à Saint-Petersbourg récemment et j'étais trop occupé à l'Hermitage pour porter attention à votre invitation.

Cependant, me voici de retour, plein d'ardeur et plus frais et dispos que jamais. Je ne puis que vous offrir le fruit de 10 années passées à ce travail. Auparavant, j'avais eu une certaine expérience du domaine à titre de président du comité de discipline des conseillers de notre barreau et comme membre de longue date du Conseil de la magistrature provinciale, où nous traitions d'allégations de comportements contestables de la part de membres du corps judiciaire de la province. Je m'empresse d'ajouter que de tels cas étaient très peu fréquents.

Que faisons-nous donc au juste en Colombie-Britannique? Les députés me remettent des documents déclaratoires confidentiels à leur sujet et au sujet de leur épouse et leurs enfants vivant à domicile. Il s'agit d'un document d'une quarantaine de pages, de couleurs diverses pour éviter la confusion, qui subsiste néanmoins. Les divulgations qu'effectuent les députés au sujet d'eux-mêmes et de leur famille et aussi concernant toute société privée ou toute société sur laquelle ils exercent un contrôle quelconque se font en toute confidentialité.

Je tiens par la suite au moins une fois par année une entrevue avec chacun d'entre eux ainsi qu'avec leur conjointe, si possible. Il y a peu de temps, un député nouvellement élu dans une élection complémentaire m'a rencontré à domicile puisque la chose était pratique. J'habite Vancouver et il était député d'une circonscription de Vancouver. Je lui ai dit que je souhaitais rencontrer sa conjointe. Elle travaillait à proximité et elle s'est présentée passablement indignée d'être soumise à une entrevue. « Ce n'est pas moi le député, » m'a-t-elle dit. Je lui ai répondu que je l'avais convoquée pour deux raisons : tout d'abord parce que la loi l'exigeait et, deuxièmement, pour qu'elle m'aide à déterminer si elle constituait un élément d'actif ou de passif au dossier. Nous sommes bons amis depuis ce moment-là. Et, en quoi consiste mon travail à part cela?

Les députés me transmettent des demandes d'avis officiels. Elles doivent être présentées par écrit et il en résulte un avis officiel. Dans neuf cas sur dix, je rédige moi-même ces avis. S'il s'agit d'une question d'une grande complexité ou si je suis débordé et donc incapable de traiter la question dans le délai raisonnable, je retiens les services de conseillers juridiques externes qui, à un coût énorme, arrivent à produire des avis passablement moins valables que ceux que j'aurais moi-même formulés.

Je dispose de ressources très restreintes. Mon personnel totalise 1,6 ETP, à savoir deux dames qui se partagent un poste d'adjointe administrative et une autre qui agit comme agent de recherche, trois jours par semaine. En théorie, je travaille à mi-temps. Ma semaine de travail peut totaliser entre 20 heures et 80 heures; cela varie énormément. Je suis toujours disponible.

The Chairman: Do you have someone on your staff who reviews the financial statements with a financial or accounting background?

Mr. Oliver: No. My research officer has some financial background. If the matter is one of complexity, I bring in a chartered accountant as a consultant. However, normally people who go into political life in British Columbia are not endowed with enormous wealth, present company always excepted.

Senator Campbell: Thank you, my lord.

Mr. Osborne: We manage. Following the interview, we produce a public disclosure statement that runs into about three pages. That statement is an explicated version of the public disclosure statement. I delete from it things which I do not think it is necessary for the public to know and add things which a member might have inadvertently forgotten to disclose prior to our interview.

It can happen that during the interview I might ask the member a question which shows him or her that I am not entirely dependent on what the member discloses for my information. This may jog the member's memory and a public disclosure statement results, which may be seen in the office of the clerk, copies being available on payment of a reasonable fee.

Those are the formal opinions. Members may also request an opinion about the conduct of any other member. Those result in a report to the Speaker, which is a public document. The formal opinion given to the member himself or herself is not a public document unless the member wishes to make it so. I also do opinions on request for cabinet or for the house as a whole or at the special request of the Lieutenant Governor.

Members of the public can complain to me directly. We have no filtration process by which members of the house can determine whether the complaint, perhaps about a member of their own party, is of such significance that the conflict commissioner should be troubled with it. We free them from that responsibility by having people come to me directly. That produces a steady flow of complaints, many of which obviously are based on the failure by the complainant to understand the nature of the legislation under which the complaint is made. For instance, I might get a complaint saying, "My nephew Charlie has been refused security of tenure at such and such a college. Instead, that has gone to Joe Blow, who is a cousin of the dean's. Would you please investigate that?" Be all this as it may, I make myself available to all complainants — every citizen who writes to me or phones me or comes to see me gets an interview. I feel that there are far too many occasions in public life where people are given the brush-off by people in office. I am determined that my office should not be part of that problem but part of the solution, so I will see them all — however ludicrous the complaint may appear.

Le président : Pour l'examen des états financiers, disposez-vous d'une personne ayant des compétences en finance ou en comptabilité?

M. Oliver : Non. Mon agent de recherche a certaines compétences en finance. Pour les cas complexes, je fais intervenir un comptable agréé à titre d'expert-conseil. Cependant, la plupart des gens qui se lancent en politique en Colombie-Britannique ne sont pas très fortunés; bien que je sois une exception à la règle.

Le sénateur Campbell : Je vous remercie, Votre Seigneurie.

M. Osborne : Nous nous tirons d'affaires. Après l'entrevue, nous rédigeons un document déclaratoire public de trois pages environ. Il s'agit en quelque sorte d'une version expurgée du document déclaratoire confidentiel, dont je soustrais les éléments qui ne me semblent pas pertinents pour le public et auquel j'ajoute des éléments qu'un député aurait pu oublier de divulguer par inadvertance avant notre entrevue.

Durant l'entrevue, en effet, il se peut que je pose au député une question qui laisse entendre que sa divulgation n'est pas nécessairement ma seule source d'information. Cela a parfois pour effet d'aiguillonner la mémoire du député. Il résulte de ce processus un document déclaratoire public que l'on peut consulter au bureau du greffier et dont des exemplaires sont disponibles à prix raisonnable.

Il a été question d'avis officiels. Les députés peuvent également demander un avis concernant la conduite de tout autre député. De tels avis donnent lieu à un rapport au Président et il s'agit d'un document public. L'avis officiel destiné au député lui-même n'est pas un document public sauf si le député souhaite qu'il le soit. Je formule également sur demande des avis au Cabinet ou la Chambre, où sur demande spéciale du lieutenant-gouverneur.

Le public peut m'adresser directement ses plaintes. Il n'existe chez nous aucun mécanisme de triage selon lequel des députés pourraient déterminer si une plainte, pouvant concerner un député de leur propre parti, est d'une importance suffisante pour que le commissaire aux conflits d'intérêts en soit saisi. Nous les libérons de cette responsabilité en faisant en sorte que les gens puissent s'adresser à moi directement. Il en résulte un arrivage assez constant de plaintes. Bon nombre d'entre elles sont fondées, de toute évidence, sur l'incapacité du plaignant de comprendre la nature du texte législatif dont la plainte est censée relever. Par exemple, quelqu'un peut se plaindre du fait que son neveu s'est vu refuser la permanence comme enseignant à tel ou tel collège, cette dernière ayant plutôt été attribuée à telle autre personne, le cousin du doyen. On me demande de faire enquête à ce sujet. Cela étant dit, je me rends disponible à tous les plaignants. Tous les citoyens qui m'écrivent, me téléphonent ou viennent me rencontrer ont droit à un entretien. Il arrive beaucoup trop souvent, selon moi, que les gens sont ignorés par les détenteurs de charge publique. Pour ma part, je ne souhaite pas que la fonction que j'occupe vienne ajouter à ce problème. Je souhaite plutôt faire partie de la solution, et je rencontre donc tous ces gens, même si leur plainte peut sembler farfelue au départ.

I explain to them, in some cases, why there is no basis to it, or I refer them to the ombudsman or the Auditor General or legal aid or whatever. I find that everybody goes away reasonably satisfied.

I conduct inquiries and investigations but these are few and far between because the vast majority of my time is spent in confidential sessions with members, giving them advice on a totally off the record and confidential basis. This is not the same as the formal opinions I write for them.

On occasion, a member will ask me for a formal opinion. I will ask to see the member and we sit down for half an hour. At the end of that time, I say, "do you still want a formal opinion?" He says, "No, thank you very much." I do not understand why that may be. During these interviews generally, I do not tell people "yes" or "no" as a rule. Much more frequently, I will try to provide them with a different perspective on the problem. I will say, "I quite understand what you are saying. Have you thought of looking at this through the eyes of an investigative reporter from *The Province*, or if you were seated on the other side of the house and this came up, would you remain seated or would you be up on your feet at question time — always remembering that it is question time and not answer time."

I have found the confidential advisory role the most effective part of my job. This has come to be the norm with us and the more confidential interviews we do, the less complaints we get.

What else can I tell you? I told a couple of members that I was coming here. They were apparently under the impression, as to which I disabused them, that I was the coauthor of the Oliver-Milliken report. I said "No, no, that is a greater one than I."

There has been much talk about codes of conduct. I am no believer in codes of conduct. I do support the idea of judicial qualification for this job, not necessarily written into any statute but embodied, if you will, in a statute of common sense as a desirable qualification.

The Chairman: What should the word "qualification" mean?

Mr. Oliver: First, to me, the word "quasi" is meaningless. Quasi means whatever the speaker wishes it to mean. I mean service on a bench, some bench. It could be a provincial court. It could even be the Federal Court. I am talking about trial courts at any level.

Senator Oliver: What does that bring to the job that you both do?

Dans certains cas, je leur explique pourquoi leur plainte n'est pas fondée; dans d'autres, je les renvoie à l'ombudsman, au vérificateur général, à l'aide juridique ou à un autre service. Je constate que tous ceux qui m'approchent repartent passablement satisfaits.

Je mène des enquêtes et je fais des recherches mais cela arrive assez rarement étant donné que je passe le plus clair de mon temps dans des entretiens confidentiels avec les députés au cours desquels je leur fournis des conseils de façon tout à fait officieuse et confidentielle. Il convient de distinguer de tels conseils des avis officiels que je rédige à leur intention.

Il arrive qu'un député me demande un avis officiel. Je l'invite alors à me rencontrer et nous passons une demi-heure ensemble. À la fin de l'entretien, je lui demande s'il souhaite toujours avoir un avis officiel. Il me répond par la négative. Je me demande bien pourquoi. Au cours de ces entretiens, en règle générale, je ne réponds pas aux gens par un « oui » ou par un « non ». Dans la grande majorité des cas, je m'efforce de proposer une nouvelle approche au problème. Après avoir dit à mon interlocuteur que je comprends bien la situation qu'il m'expose, je l'invite, par exemple, à envisager la question comme s'il était journaliste d'enquête pour *The Province*, ou comme s'il siégeait de l'autre côté de la Chambre, et je lui demande alors si, par rapport à cette question, une telle question survenait, il resterait silencieux ou interviendrait à la période des questions, tout en n'oubliant pas qu'il s'agit bien d'une période de questions et non pas d'une période de réponses.

J'ai pu constater que c'était dans le rôle de conseiller à de confidentiel que je m'acquittais le plus efficacement de ma tâche. Une telle approche est devenue la norme chez nous de sorte que plus grand est le nombre d'entretiens confidentiels, plus petit est le nombre des plaintes.

Que pourrais-je ajouter encore? J'ai informé quelques députés de ma comparaison ici. Ils semblaient avoir l'impression que j'avais participé à la rédaction du rapport Oliver-Milliken. Je me suis empressé de leur dire le contraire en soulignant que les auteurs de ce rapport étaient d'une envergure supérieure à la mienne.

Il a été largement question de codes de conduite. Pour ma part, je n'y crois guère. J'appuie l'idée d'une expérience judiciaire comme qualification au poste, sans que ce ne soit nécessairement pour autant inscrit dans une loi comme exigence, étant donné qu'elle est souhaitable sur le simple plan du sens commun.

Le président : Que doit-on entendre par « qualification »?

M. Oliver : Permettez-moi de vous dire tout d'abord que le préfixe « quasi » ne signifie rien à mon sens, sinon ce que la personne qui l'utilise veut bien laisser entendre. Pour moi, l'important est d'avoir siégé à toute instance d'un tribunal. Il pourrait s'agir d'un tribunal provincial, ou même de la Cour fédérale.

Le sénateur Oliver : En quoi cela enrichit-il le travail que vous faites, l'un et l'autre?

Mr. Oliver: It brings the ability to think like a judge. I will differentiate between that and thinking like a lawyer. Some of you may remember Professor Kingsfield on that television series and how he tried to explain the difference between the two ways of thinking. While thinking like a judge, I speak of the ability to disabuse my mind when I have heard certain allegations of fact which I have ruled inadmissible for various reasons. I think that someone without judicial background may have some difficulty in performing these mental gymnastics, which we have all learned to do.

I do not believe that this appointment should be seen as a possible career step. I am thinking now of the independence which is so essential to the effective functioning of a conflicts commissioner. I do not think you should be in a position where if you do your job well, you might look forward to high judicial office, even appointment to the Senate. I think that judges on appointment are too old to go to the Senate anyway. I think it should be a culmination of your career. There should be nothing in the gift of the government of the day which could possibly influence you even subconsciously. I feel strongly about that.

When I say that I make a distinction between that and thinking like a lawyer, the bane of my existence consists of people, not necessarily lawyers, but frequently people with legal training, who, upon a complaint being filed, will try to explain to me why technically this does not fall under the statute at all.

I have spent about half a century trying to decide what is legal and what is illegal, and I am absolutely enchanted to find myself in a position where for once I can decide what is right and what is wrong. That is where I make the distinction between thinking like a judge and thinking like a lawyer.

You had discussions and evidence about whether there should be a conflict officer for the Senate or a combined functionary dealing with both Houses and which, according to my calculation, amounts to approximately 3,670 public office-holders. My predecessor Ted Hughes, who many of you will know, had, on three occasions, reported to the house in his annual report in Victoria that they might consider bringing under the commissioner's umbrella deputy ministers, senior public servants, directors of Crown corporations and elected public servants. The house decided against that. I was warned when I was offered the appointment that they might change their minds. I said, *que sera sera* or words to that effect, and it did not happen. Since that time I have had a steady flow of deputy ministers, directors of Crown corporations, chief constables, and mayors from cities other than Vancouver, come along for off-the-record discussions. If I have time, I will sit down with them and tell them, "I cannot advise you, but I can give you a different perspective on the problem. We can look at it together and then you must decide what you want to do, but you cannot say that H.A.D. Oliver told me to do this."

M. Oliver : Cela procure la capacité de penser comme un juge, par opposition au fait de penser comme un avocat. Certains d'entre vous se souviendront peut-être du professeur Kingsfield, de la série télévisée, qui s'efforçait d'expliquer la différence entre ces deux façons de penser. Penser comme un juge, selon moi, c'est être capable de faire abstraction de certaines allégations de fait que j'ai jugées inadmissibles pour diverses raisons. J'estime qu'une personne sans expérience comme juge pourrait avoir certaines difficultés à exécuter cette gymnastique mentale que nous avons tous appris à maîtriser.

Je ne crois pas non plus qu'une telle nomination doit être envisagée comme une étape de carrière. Et je le dis dans l'optique de cette indépendance si essentielle à l'efficacité d'un commissaire aux conflits d'intérêts. Le titulaire du poste ne doit pas être en mesure d'envisager que, s'il fait bien son travail, il pourra s'attendre à exercer de hautes fonctions dans l'appareil judiciaire ou même à être nommé au Sénat. J'estime de toute manière que ceux qui sont nommés juges sont des gens trop vieux pour aspirer au Sénat. Il devrait s'agir du point culminant d'une carrière. Aucune largesse possible du gouvernement en exercice ne devrait pouvoir influencer, même subconsciemment, le titulaire de cette charge. Cet aspect me tient à cœur.

Pour ce qui est de la distinction que je fais entre l'optique du juge et de celle de l'avocat, je dois dire que l'une des choses qui m'horripile dans la vie est de rencontrer des gens, pas nécessairement des avocats, mais souvent des gens qui ont une formation juridique qui, dès le dépôt d'une plainte, s'efforcent de m'expliquer pourquoi, sur le plan technique, elle ne relève pas du tout du texte législatif.

J'ai passé pratiquement un demi-siècle à tenter de faire la part des choses entre ce qui est légal et ce qui est illégal et je suis tout à fait ravi d'être pour une fois dans la situation où je puis décider de ce qui est bien et de ce qui est mal. Voilà où je tire la ligne entre le fait de penser comme un juge et celui de penser comme un avocat.

Vous avez tenu des discussions et vous avez accueilli des témoignages en vue de déterminer s'il devait y avoir un responsable des conflits d'intérêts pour le Sénat ou si le même fonctionnaire pouvait englober les deux chambres, ce qui correspondrait, d'après mes calculs, à environ 3 670 détenteurs de charges publiques. Mon prédécesseur, Ted Hughes, que bon nombre d'entre vous connaissent a proposé à trois reprises dans son rapport annuel à la Chambre, à Victoria, qu'on envisage d'intégrer à la responsabilité du commissaire les sous-ministres, les hauts fonctionnaires, les présidents de sociétés d'État et les agents publics élus. La Chambre a décidé de ne pas donner suite à cette proposition. Au moment d'accepter le poste, j'ai été averti que la Chambre risquait de changer d'avis. « Advienne que pourra », me suis-je dit, mais cela ne s'est pas produit. Depuis ce moment-là, j'ai vu défiler régulièrement dans mon bureau des sous-ministres, des dirigeants de sociétés d'État, des chefs de police, et des maires de villes autres que Vancouver, qui souhaitaient avoir avec moi un entretien officieux. Lorsque le temps me l'autorise, je les reçois en leur précisant que je ne suis pas en mesure de leur donner des conseils, mais plutôt de les inviter à voir leur problème sous un autre angle. Nous pouvons

The one exception I made to this was a situation where a chief constable faced with a public disclosure by a mayor or candidate of possible criminal conduct wanted to know what he might do, bearing in mind that the individual might very well become head of his police commission. I said, "I think you would have a conflict of interest. Dump the whole mess in the RCMP's lap." That, in fact, was done. Whether that was a popular decision or not, I have no idea, but I am not into popular decisions in any event.

I do not know whether I would want to look after a couple of thousand people. I am sure I could not handle them in the same way in which I manage the job at the present time. My distinguished friend, the former ethics commissioner for Alberta, said very rightly that ideally this job should be 90 per cent priest and 10 per cent policeman. I think that is right. The dispute now seems to be between those who want him to be priest and those who want him to be archbishop. I divide our political masters on this issue into the Presbyterians and the Episcopalians.

I do not see how you can possibly do this job effectively if you have all the thousands of others to look after. I quite see the argument in favour of an overall head of the ethics system. I would be very reluctant to hold that position if it meant advising the members of this house or the members of the other place. I would be most reluctant to undertake a job that would be so very different from the job that I have found to be effective for me in British Columbia.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Osborne and Mr. Oliver you both have had distinguished careers as lawyers and judges. Mr. Osborne, what is your opinion as to what qualifications there should be and whether your experience as a lawyer and a judge has helped you in your career? Do you think that a background in the judiciary is necessary for the work that you both do?

Mr. Osborne: I think my experience as a lawyer and a judge has helped. The learning curve is less steep. Of that, I have very little doubt. However, I have some reservations about the qualification issue. First, the question that comes to my mind is, should these qualifications, as referred to in this bill, be in statutory form? Are those qualifications appropriate? If the answer to either question is no, then they should not be there.

I feel that although a retired judge or a lawyer may have an easier time figuring out which end is up when starting the job, to suggest that no one else is qualified seems to me to lack

envisager la chose ensemble mais c'est à eux de décider quoi faire par la suite. Je les avertis de ne surtout pas dire que c'est H.A.D. Oliver qui leur a conseillé d'agir de telle ou telle manière.

La seule exception à la règle, je l'ai faite dans le cas d'un chef de police qui, à la suite d'une divulgation publique de la part d'un maire ou d'un candidat au sujet de la possibilité d'un acte criminel, souhaitait savoir ce qu'il pouvait faire, compte tenu du fait qu'il avait de très bonnes chances de devenir le président de sa commission de police. Après lui avoir dit qu'il serait vraisemblablement en conflit d'intérêts, je lui ai recommandé de confier toute la question à la GRC. C'est ce qui s'est d'ailleurs passé. Je ne sais pas si cette décision a eu l'heur de plaire mais, à tout événement, je ne suis pas du genre à prendre des décisions pour plaire à la galerie.

Je me demande si je voudrais m'occuper de quelque milliers de personnes. Je suis convaincu que je ne pourrais leur accorder la même attention qu'il m'est possible de le faire dans mon travail actuel. Mon collègue distingué, l'ancien commissaire à l'éthique de l'Alberta, a déclaré très justement que ce genre de travail est celui d'un prêtre à 90 p. 100 et d'un agent de police à 10 p. 100. Voilà qui est exact, selon moi. À l'heure actuelle, semble-t-il, on cherche plutôt à savoir s'il faut parler d'un prêtre ou d'un archevêque. J'estime que nos maîtres politiques tombent dans deux catégories à cet égard : les Presbytériens et les Épiscopaliens.

Je ne vois pas comment on peut arriver à faire ce travail de façon efficace en s'occupant de milliers de personnes de plus. Je comprends bien les arguments voulant que le régime d'éthique soit chapeauté par une direction d'ensemble. Je serais très réticent à occuper un tel poste si j'étais tenu de donner des conseils aux parlementaires de cette Chambre ou à ceux de l'autre endroit. C'est avec une grande réticence que j'accepterais d'entreprendre une fonction à tel point différente de celle que j'estime exercer avec efficacité pour la Colombie-Britannique.

Merci, monsieur le président.

Le président : Monsieur Osborne et monsieur Oliver, vous vous êtes tous deux distingués dans vos carrières respectives comme avocats et comme juges. Monsieur Osborne, quels sont selon vous les qualifications nécessaires et dans quelles mesures votre expérience comme avocat et comme juge vous a-t-elle été utile dans votre carrière? Estimez-vous que des antécédents dans le domaine judiciaire sont nécessaires pour le travail que vous faites, l'un et l'autre?

M. Osborne : Je crois que mon expérience comme avocat et comme juge a été utile. La courbe d'apprentissage est moins raide. J'en suis à peu près certain. Cependant, pour ce qui est de la question des qualifications, j'ai certaines réserves. Tout d'abord, la question qui me vient à l'esprit est de savoir si ces qualifications, dont il est question dans le projet de loi à l'étude, doivent être inscrites dans un texte de loi. Également, nous devons nous demander si ces qualifications sont les bonnes. Si, dans un cas ou dans l'autre, on répond par la négative, alors l'énoncé des qualifications ne devrait pas y figurer.

À mon avis, même si un juge ou un avocat à la retraite risque de s'y retrouver plus facilement au départ, il me semble disproportionné de laisser entendre que personne d'autre n'est

proportionality, so I have some concerns about that. A good example, who Mr. Oliver mentioned, is the conflict commissioner in Alberta, now retired. He was highly respected by his peers, his colleagues — I am one of them — and by the members of the Alberta legislature. He was a former member of the legislature. He was neither a lawyer, nor a retired judge, and I do not think anyone could fairly state that he did not discharge his responsibilities fairly and competently during the lengthy period that he was the commissioner in Alberta. I have some reservations about putting this in statutory form. It could well be that as a job qualification factor, judicial experience, quasi or otherwise — I do not know what that means — would be viewed as an asset when the time comes to look for a commissioner. However, I have reservations about the statutory language that is used.

The Chairman: Thank you very much. I do appreciate that answer.

Senator Baker: First, it is a privilege to have both of you appear before the committee. You have remarkable careers in law that everyone knows about and they can look up your cases any day on Quicklaw.

I agree with Mr. Oliver concerning the term “quasi-judicial.” The Prime Minister used the word “judicial” when he first announced the initiative, and then the second term used was “quasi-judicial.” Then many of us thought about the fact that cabinet ministers have a quasi-judicial function. That has been defined in law. That would mean that a cabinet minister would qualify under the definition of quasi-judicial. That is certainly something that the Prime Minister did not intend to bring into the legislation. I think Mr. Oliver is right in that you must have a capacity to exercise mental gymnastics. That is a very good description.

Mr. Osborne, you mentioned a definition change that you think should be made in your particular legislation, and that is the definition of “member.” I wonder whether that is because a member of your legislature could initiate a complaint against another member of the legislature and then that complaint, or a record of it, as I understand it, goes before the assembly. A complaint from the executive council would go directly to you, you would investigate it and the answer would go back to the executive council without it appearing before the assembly. When I read your act the first thing that struck me was the definition of “member,” but there is no definition there, is there? Is that what you were referencing?

Mr. Osborne: Senator, there is a provision in the Members’ Integrity Act to permit that complaint initiated by the executive council to occur. It never has occurred. One of the issues on my list of amendments was to clarify whether such a complaint would be confidential, either at its outset or in respect of the report issued further to the complaint.

qualifié. C’est un aspect qui m’inquiète. Un bon exemple me vient à l’esprit. C’est celui dont a parlé M. Oliver, celui du commissaire aux conflits d’intérêt de l’Alberta, aujourd’hui retraité. Il était très respecté par ses pairs, ses collègues — dont je suis — et par les députés de l’Assemblée législative de l’Alberta. Il était lui-même un ancien député de l’Assemblée législative. Or, il n’était ni avocat, ni juge à la retraite et il me semble que personne ne pourrait dire, en toute équité, qu’il ne s’est pas bien acquitté de ses responsabilités d’une façon juste et compétente au cours de la longue période durant laquelle il a été commissaire en Alberta. J’hésite à inscrire de telles exigences dans un texte législatif. Il se peut fort bien que l’expérience du domaine judiciaire, ou quasi-judiciaire — une nuance dont je ne saisis d’ailleurs pas le sens — soit considérée comme un atout intéressant au moment de choisir un commissaire. Cependant, les termes employés dans le texte de loi m’incitent à certaines réserves.

Le président : Merci beaucoup. Cette réponse est très appréciée.

Le sénateur Baker : Tout d’abord, nous sommes privilégiés que vous comparaisiez tous les deux devant le comité. Vous êtes des juristes réputés dont la carrière est remarquable et ont peut facilement prendre connaissance des affaires dont vous avez traitées en consultant Quicklaw.

Je suis d’accord avec M. Oliver au sujet du terme « quasi judiciaire ». Le premier ministre a utilisé le mot « judiciaire » au moment d’annoncer l’initiative. Ensuite, on a utilisé le terme « quasi judiciaire ». Bon nombre d’entre nous ont alors réfléchi au fait que les ministres du cabinet ont une fonction quasi judiciaire, selon ce qui a été défini dans la loi. Cela voudrait dire qu’un ministre serait admissible selon la définition de ce qui est quasi judiciaire. Il s’agit certainement d’un aspect que le premier ministre n’avait pas l’intention d’introduire dans la mesure législative. Je crois que M. Oliver a raison de dire qu’il faut être capable de gymnastique mentale. L’image est très appropriée.

Monsieur Osborne, vous avez parlé d’un changement définitionnel qui s’impose, d’après vous, dans le texte de loi qui vous régit, et cela a trait à la définition de « député ». Je me demande si c’est parce qu’un député de votre assemblée législative pourrait logger une plainte à l’endroit d’un autre député de l’assemblée et que, par la suite, cette plainte ou, si j’ai bien compris, un document la concernant, serait déposé devant l’assemblée. Cependant, une plainte provenant du conseil exécutif vous serait acheminée directement, ferait l’objet d’une enquête de votre part et d’une réponse qui serait donnée au conseil exécutif sans que l’assemblée n’en soit informée. Lorsque j’ai lu la loi qui vous concerne, c’est l’aspect de la définition du « député » qui m’a sauté aux yeux. Or, il n’y a justement pas de définition, me semble-t-il. Est-ce de cela que vous vouliez parler?

M. Osborne : Sénateur, la Loi sur l’intégrité des députés contient une disposition qui permet que le conseil exécutif soit à l’origine d’une plainte. Cela ne s’est jamais passé. Par la liste de modifications que j’ai proposées, je souhaitais notamment faire préciser si une telle plainte serait confidentielle, soit au départ, soit pour ce qui est du rapport donnant suite à la plainte.

The definition of “member” itself was really triggered by Mr. Eaves, who was the Premier of Ontario and not a member, and that was a useful example. There were also issues arising from what happens to a complaint against a “member” who resigns or what happens in respect of a complaint against a member who is defeated in the next election, both of which examples have occurred. I asked the members to look at those types of issues.

Senator Baker: Both of your acts, in British Columbia and in Ontario, have the same provision in them respecting a request from the executive council. It goes to you and then it goes back to the secretary, as I understand it, the clerk of the executive council. That provision is not here in our legislation. In other words, you have a cabinet sitting and a cabinet coming to a conclusion and perhaps the commissioner should investigate a member of the cabinet. The reference goes to the commissioner. It is not made public. It does not appear before the legislature. It comes back to the clerk of the executive council. I cannot see in your acts what happens to it after that. Where is there a requirement for you to issue a report on it? There is no requirement in your act to issue a report on those requests and the substantive nature of those requests.

Would you suggest that would be a good addition to this act and why would you suggest that would be a good addition, or would it be a bad addition?

Mr. Osborne: Giving access to the executive council to ask that certain questions be answered, whether they are a form of complaint or a request for an opinion at that level of analysis, I would equate the two. I think that could be useful, although I hasten to add once again they never have been used. It has never happened, at least in Ontario. If the executive council wants to complain about the conduct of some member, then I think the Ontario act needs clarification. I agree with your point as to what happens to it. Am I required to inquire into it? What public powers would I exercise, and most important, what happens to the report issued responsive to the complaint? It is not clear in the act.

Senator Baker: Before Mr. Oliver answers the same question, we note that the British Columbia act differs from the Ontario act and Bill C-2 in one respect when it comes to your investigation. In this act and in the Ontario act, it spells out that if you came upon something that you had reasonable grounds to suspect would violate an act of Parliament then the matter would be referred, in the case of Ontario, to the police. It says, first, “the relevant authority,” and then in the next paragraph it says, “when the police investigation takes place.”

L'intérêt pour la définition du « député » a été suscité en réalité du fait que M. Eaves, alors premier ministre de l'Ontario, n'était pas député, et cela m'a semblé être un cas à valeur exemplaire. Il y avait également lieu de s'interroger sur le cheminement d'une plainte logée contre un « député » qui démissionne ou d'une plainte à l'encontre d'un député qui serait défait aux prochaines élections, deux situations qui se sont produites. J'ai donc demandé aux députés de se pencher sur ce genre de questions.

Le sénateur Baker : Vos deux textes législatifs, que ce soit celui de la Colombie-Britannique ou de l'Ontario, contiennent la même disposition concernant une demande émanant du conseil exécutif. La demande vous est acheminée et par la suite elle retourne, si j'ai bien compris, au secrétaire, à savoir le greffier du conseil exécutif. Cette disposition ne figure pas dans notre mesure législative. Autrement dit, si, durant une séance, le Cabinet aboutit à la conclusion que le commissaire devrait faire enquête au sujet de l'un de ses membres, la question est renvoyée au commissaire. Elle n'est pas rendue publique. Elle n'est pas présentée à l'assemblée législative. Elle revient au greffier du conseil exécutif. Je ne vois pas, dans les lois qui vous concernent, ce qui advient par la suite. Quelle disposition fait en sorte que vous soyez tenu de faire rapport à ce sujet? Votre loi ne vous impose pas de publier un rapport concernant ces demandes et leur contenu.

Serait-il valable, selon vous, d'ajouter une telle disposition à la loi que nous étudions et pourquoi serait-ce le cas, ou bien un tel ajout serait-il à proscrire?

M. Osborne : Qu'il s'agisse d'une plainte ou d'une demande d'avis de la part du conseil exécutif, les deux types de demandes étant, selon moi, équivalents aux fins de l'analyse, je crois que le fait de donner au conseil exécutif l'occasion de poser certaines questions en vue d'obtenir des réponses peut être utile, mais je m'empresse d'ajouter, une fois de plus, que l'on ne s'est jamais prévalu de cette possibilité. La chose ne s'est jamais produite, en Ontario tout au moins. Pour les cas où le conseil exécutif souhaiterait se plaindre de la conduite d'un député, je crois qu'il faut apporter des précisions à la loi de l'Ontario. Je suis d'accord avec votre commentaire au sujet du cheminement de la demande. Dois-je faire enquête? Quels seraient les pouvoirs que j'exercerais à cet égard et, ce qui importe le plus, qu'advient-il du rapport qui résulte de la plainte? La loi n'apporte pas de réponses claires à ces questions.

Le sénateur Baker : Avant que M. Oliver ne réponde à la même question, nous pouvons constater que la loi de la Colombie-Britannique diffère à un égard de celle de l'Ontario et du projet de loi C-2 pour ce qui est de votre enquête. Dans le cas de cette dernière mesure et de la loi de l'Ontario, il est précisé que s'il survient une situation que vous soupçonnez, pour des motifs raisonnables, de violer une loi du Parlement, alors le dossier, dans le cas de l'Ontario, serait remis entre les mains de la police. Il y est tout d'abord question de « l'autorité compétente », et puis, au prochain paragraphe, on peut lire : « lorsque l'enquête policière a lieu ».

In our bill, it simply says “to relevant authorities” but later on defines that as new director of public prosecutions, and Parliament determines who that person will be. It does not go to the police, I presume.

Why is that section missing in British Columbia? Is it because, as you said before, in British Columbia you do not have to deal with such things as members who get involved in criminal activity?

Mr. Oliver: I was going to say that. You have to remember this: In British Columbia we had ministerial guidelines but no act at all. Then Mr. Vanderzalm, whom you may recall, got himself involved in an unfortunate situation at night with a brown paper bag and a large quantity of small bills in a parking lot.

Ted Hughes, my distinguished predecessor, was appointed Royal Commissioner to chair a commission of inquiry. I think he concluded after about two days that he really needed a statute. Within a matter of a very few weeks, we had a statute, and we have it still.

I appreciate that spending 32 years on the job may result in a more thorough piece of legislation, and I must apologize on behalf of British Columbia if a rush act is not up to your standards.

Senator Campbell: He is a lawyer.

Senator Baker: Under this act, it will be referred to the office of a new director of public prosecutions, and a committee of Parliament will choose the director. The office will be composed of Crown prosecutors who presently prosecute federal acts such as the Controlled Drugs and Substances Act, with which Mr. Oliver is probably very well-acquainted. I do not mean that in any derogatory sense. Excuse me, Mr. Chairman. I am sorry. Mr. Oliver has a long history dating back to the 1980s of coming up with some very great defences that are used today concerning that act. Mr. Osborne used some of those defences when he was on the Ontario Court of Appeal.

I would like to have both of your opinions. I know perhaps you are not prepared to have to do this, and you did not come here expecting to have to do this, but this is such a dramatic change in this act. It is saying that a commissioner will refer the matter to the director of public prosecutions. If the director of public prosecutions determines that a charge should be laid, then a charge will be laid. In other words, the director of public prosecutions under the act has the power to initiate as well as carry out prosecutions. What do you think about the word “initiate” as we are giving the director of public prosecutions in this legislation?

Dans notre projet de loi, il est tout simplement question de « l'autorité compétente » mais, plus loin, on la définit comme étant le nouveau directeur des poursuites pénales et c'est le Parlement qui détermine qui occupera cette charge. Je suppose que le dossier n'est pas transmis à la police.

Pourquoi cette disposition fait-elle défaut dans le texte de loi de la Colombie-Britannique? Est-ce parce que, comme vous l'avez déjà dit, en Colombie-Britannique, vous n'avez pas à traiter de cas où des députés participent à des activités criminelles?

M. Oliver : J'allais justement le dire. Il faut garder à l'esprit que, en Colombie-Britannique, il y avait des directives ministérielles mais il n'existait aucune loi. Et puis M. Vanderzalm, dont vous vous souvenez peut-être, s'est mis un soir dans une malheureuse situation en ayant en sa possession dans un stationnement une grande quantité de petites coupures qu'il transportait dans un sac de papier brun.

Ted Hughes, mon distingué prédécesseur, a été nommé à la présidence d'une commission d'enquête. Je crois qu'il lui a fallu deux jours environ pour en arriver à la conclusion qu'une loi était nécessaire. Il n'a fallu que quelques brèves semaines pour la rédiger et elle continue d'être en vigueur.

Je comprends qu'on pourrait aboutir à une mesure législative plus rigoureuse après 32 ans d'expérience et je dois m'excuser au nom de la Colombie-Britannique si une loi adoptée à la hâte n'est pas à la hauteur de vos critères.

Le sénateur Campbell : Il est avocat.

Le sénateur Baker : Aux termes de la loi à l'étude, la question sera renvoyée au Bureau du directeur des poursuites pénales, lequel aura été choisi par un comité du Parlement. Le Bureau sera composé de procureurs de la Couronne qui, à l'heure actuelle, intentent des poursuites concernant des lois fédérales comme la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, dont M. Oliver a vraisemblablement une très bonne connaissance. Et loin de moi l'idée de vouloir insinuer quoi que ce soit par là. Excusez-moi, monsieur le président. Selon sa longue feuille de route qui remonte aux années 80, M. Oliver a la réputation d'avoir élaboré des stratégies de défense très efficaces dont on s'inspire aujourd'hui, concernant cette loi. M. Osborne a fait appel à certaines de ces moyens de défense au moment où il siégeait à la Cour d'appel de l'Ontario.

J'aimerais maintenant avoir vos deux opinions. Je sais que vous n'êtes peut-être pas préparés à répondre et que vous ne vous attendiez pas nécessairement à devoir le faire, mais la loi à l'étude comporte un changement de grande importance. On y prévoit qu'un commissaire renverra la question au directeur des poursuites pénales. Si ce dernier détermine qu'il convient de porter une accusation, une telle accusation sera portée. Autrement dit, le directeur des poursuites pénales, selon la loi, aura le pouvoir d'engager aussi bien que de mener des poursuites. Que pensez-vous du terme « engager » pour ce qui est d'un pouvoir que confère la mesure à l'étude au directeur des poursuites pénales?

Mr. Oliver: I have tried for half a century to persuade successive attorneys general of British Columbia to institute an office of public prosecutions for the province, but I was like the voice of one crying in the wilderness. Frankly, I have some difficulty in understanding the sudden urgency of a federal director of public prosecutions whose jurisdiction would be limited, after all, to what I still know as the Narcotic Control Act and the Income Tax Act. It may be necessary; it may not be necessary. Provincially, I have always felt it was very necessary to take the politics out of the system. As to the wisdom of it as far as conflict legislation is concerned, that I leave to my colleague who is much more learned than I am.

Mr. Osborne: The Ontario Members' Integrity Act uses somewhat benign language. The threshold requirement is that I would be conducting an inquiry as opposed to initiating an inquiry. If I, in turning over some of the rocks, determine that there may have been criminal behaviour, the act provides that I am required to report that fact to the appropriate authorities, whoever they may be.

Senator Baker: Yes, but in the next section it says "police investigation."

Mr. Osborne: You are quite correct. It follows,

... the Commissioner shall refer the matter to the appropriate authorities and suspend the inquiry until any resulting police investigation has been disposed of, and shall report the suspension to the Speaker.

I think that may be the only reference in the act to the Speaker.

Senator Baker: There is no other way you could get it to the assembly without going through the speaker.

I understand your point that the Speaker is not in your act, but what is in your act is that it must be presented to the assembly. I suppose you would have no other way of presenting it to the assembly except through the Speaker.

Mr. Osborne: That is right.

Mr. Oliver: Arising out of that, a similar issue arose during one of the only major inquiries I have had to conduct, where the RCMP then started an investigation as well. We have no provision in our act to discontinue the commissioner's inquiry. I took the position, having some recollection of criminal proceedings — preliminary hearing, trial, some attempt to stop the trial, an appeal, a new trial — it can be years before such an issue is determined by the criminal courts.

Are the people of a province, or of Canada, to be compelled to wait for years under the government of perhaps a criminal whilst the case winds its way in its usual leisurely manner through the

M. Oliver : J'ai tenté durant un demi-siècle de persuader l'un après l'autre les procureurs généraux qui ont été en fonction en Colombie-Britannique de créer un bureau des poursuites pénales pour la province mais, semble-t-il, je prêchais dans le désert. Je dois dire que je comprends difficilement l'urgence soudaine de doter le palier fédéral d'un directeur des poursuites pénales, dont la juridiction, après tout, se limitera à ce que je continue d'appeler la Loi sur les stupéfiants et la Loi de l'impôt sur le revenu. La chose est peut-être nécessaire, ou elle ne l'est peut-être pas. Sur le plan provincial, j'ai toujours estimé qu'il était très nécessaire de dépolitiser le système. Pour ce qui est de la sagesse de cette initiative dans l'optique de la législation visant les conflits d'intérêts, je laisse le soin d'en traiter à mon collègue dont l'érudition surpasse nettement que la mienne.

M. Osborne : Les termes employés dans la Loi sur l'intégrité des députés de l'Ontario sont plutôt faibles. Selon l'exigence critique qui en ressort, je dois plutôt mener une enquête qu'en amorcer une. Si je détermine, en étudiant plus à fond une question, qu'il y a peut-être eu comportement criminel, il est prévu dans la loi que je suis tenu d'en faire rapport aux responsables intéressés, quels qu'ils soient.

Le sénateur Baker : Oui, mais au prochain article, il est question d'« enquête policière ».

M. Osborne : Vous avez tout à fait raison. Voici ce qui suit :

[...] le commissaire [...] renvoie immédiatement l'affaire aux responsables intéressés et suspend son enquête jusqu'à ce que l'enquête policière [...] ait fait l'objet d'une décision définitive. Il fait également rapport de la suspension au président.

Je crois qu'il s'agit peut-être du seul passage de la loi où il est question du président.

Le sénateur Baker : Il n'y a aucune autre façon pour vous de faire parvenir l'information à l'assemblée, sinon par le truchement du président.

J'ai bien compris que vous nous dites que le président ne figure pas dans votre loi. Cependant, votre loi prévoit que l'affaire doit être présentée à l'assemblée. Je suppose qu'il n'y a pas d'autre manière de le faire que par le truchement du président.

M. Osborne : C'est exact.

M. Oliver : Dans la même veine, une question du genre s'est posée au cours de l'une des rares enquêtes d'envergure que j'ai eu à mener, alors que la GRC avait lancé une enquête parallèle. Aucune disposition de notre loi ne prévoit la suspension de l'enquête du commissaire. Ayant en tête la procédure criminelle, à savoir l'enquête préliminaire, le procès, certaines tentatives d'y mettre un terme, l'appel, un nouveau procès, j'ai adopté la position selon laquelle il peut se passer des années avant qu'une telle question ne fasse l'objet d'une décision devant les tribunaux criminels.

Les gens d'une province ou du Canada doivent-ils être obligés d'attendre durant des années en étant gouvernés par un criminel éventuel pendant que l'affaire suit lentement son cours comme

criminal justice system? That is a problem I have identified with all the jurisdictions that require suspension of the commissioner's inquiry if there is a criminal inquiry.

I do not know what the answer is to that, but it should not be, in my view, a rule that the commissioner's inquiry stops dead at this point. I can see in certain circumstances that, from a public interest point of view, the commissioner's inquiry is more important than the guilt or innocence of a legislator.

Senator Baker: Certainly you could not have parallel inquiries going on or a police investigation going on at the same time. Yours is the only province that does not have, to my knowledge, that requirement. Mr. Osborne, your province does, Ontario.

Mr. Oliver: Most of them do.

Senator Baker: Yes, they do. However, you are advocating just the opposite.

In this bill, it gives the commissioner five years after he becomes aware of the facts to start proceedings. Do you think that should be in this bill? Do you have five years in your act in which to contemplate whether you are going to start your investigation?

Mr. Oliver: I have no time limit at all. On the other hand, I think that being seated on the pot for an indeterminable period does not serve anybody well. One must act accordingly. All I am saying is there should not be a hard and fast rule.

Senator Baker: Could Mr. Osborne comment on the requirement that is in this bill that proceedings may be commenced five years after the commissioner becomes aware of the event taking place? I am not saying this is a strange piece of wording because it is in the Environment Act and in the Fisheries Act. However, the terms in those statutes are 18 months or two years. This is five years after the commissioner becomes aware of the complaint he or she can start an investigation. In any case, it cannot be 10 years after the occurrence of the event.

What do you think of that given that what you are investigating would be comparable to something like a summary conviction offence under the Criminal Code which has a restriction of six months?

Mr. Osborne: I was not aware of those quasi-limitation periods. I would have to understand the context. I do not know what the purpose of those requirements would be.

It goes back to the question of whether the commissioner should have the power to initiate a complaint. I do not have that power. I respond to a complaint. That leads into a whole panoply of concerns about one person being the investigator, prosecutor and decider of issues. That is another area.

I have never sought to have original jurisdiction to initiate a complaint. I have a slightly different view than my colleague, rare as that may be, in the context of police investigations. In

c'est l'habitude dans notre système de justice pénale? Voilà un problème que j'ai constaté dans toutes les juridictions qui exigent la suspension de l'enquête du commissaire en cas d'enquête criminelle.

Sans avoir de solution précise à proposer, j'estime qu'il ne convient pas d'adopter comme règle que l'enquête du commissaire soit suspendue complètement dans de telles circonstances. Je vois certaines situations où, dans l'optique de l'intérêt public, l'enquête du commissaire a plus d'importance que la culpabilité ou l'innocence d'un législateur.

Le sénateur Baker : Il est certain qu'il ne devrait pas y avoir d'enquête parallèle ou une enquête policière simultanée. Votre province est la seule, à ma connaissance, où la loi ne comporte pas cette exigence. Elle existe dans la vôtre, l'Ontario, monsieur Osborne.

M. Oliver : Elle existe dans la plupart des provinces.

Le sénateur Baker : En effet. Cependant, vous préconisez le contraire.

Selon le projet de loi à l'étude, le commissaire a cinq ans pour engager des procédures après avoir été mis au courant des faits. La disposition est-elle opportune selon vous? Votre loi vous accorde-t-elle cinq ans pour envisager d'amorcer ou non une enquête?

M. Oliver : Je n'ai aucun délai du tout. Par contre, le fait de tergiverser indéfiniment ne rend service à personne. On doit donc agir en conséquence. Je dis tout simplement qu'il ne devrait y avoir aucune règle inflexible.

Le sénateur Baker : M. Osborne pourrait-il commenter l'exigence de la loi à l'étude selon laquelle des procédures peuvent être engagées cinq ans après la date où le commissaire a eu connaissance des faits? Je ne critique pas le libellé, qui est d'ailleurs celui de la Loi sur l'environnement et de la Loi sur les pêches. Cependant, dans ces lois, le délai est de 18 mois ou de deux ans. Dans le cas qui nous occupe, on prévoit que le commissaire peut amorcer une enquête cinq ans après avoir été mis au courant d'une plainte. En tout état de cause, il ne peut s'agir de plus de dix ans après l'événement.

Qu'en pensez-vous, compte tenu du fait que l'objet de votre enquête serait comparable à une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité aux termes du Code criminel, à laquelle s'applique une limitation de six mois?

M. Osborne : Je n'étais pas au courant de cette période de quasi-limitation. Il me serait nécessaire de comprendre le contexte. Je ne sais pas quel serait l'objet de telles exigences.

Cela revient à la question à savoir si le commissaire devrait avoir le pouvoir de déposer une plainte. Je n'ai pas un tel pouvoir. Je réagis à la plainte. Cet aspect débouche sur toute une série d'interrogations concernant le fait que la même personne soit l'enquêteur, le poursuivant, et l'arbitre des faits. C'est là une autre question.

Je n'ai jamais tenté d'avoir la compétence de déposer une plainte. Mon opinion diffère légèrement de celle de mon collègue, même si la chose est rare, pour ce qui est des enquêtes policières.

section 32 of our act, if I determine there is a police investigation I must suspend my inquiry. I endorse that, and in fact, I have suggested that section should be expanded and not limited to the police. I used as an example that if there were an ongoing Ontario Securities Commission investigation into a particular matter, or any agency or border commission having jurisdiction of that sort, it seems to be quite inappropriate if I am blundering around on the same terrain.

Senator Baker: Because yours is compelled testimony that you are receiving and it cannot be used in a subsequent proceeding.

Mr. Osborne: That is right. If I am issuing reports about the conduct of a member which could have criminal implications or other implications like Securities Act implications, then fair trial rights are implicated.

Senator Baker: You have not answered whether or not you think the commissioner in this bill should have five years in which to commence a proceeding. That is what is in the proposed legislation.

Mr. Osborne: The length of time startles me, but there must be a reason of which I am unaware.

Mr. Oliver: I am guessing as to the reason for that. Take a hypothetical case with political implications where the government of the day does not cooperate in the investigation. Five years from now there is likely to be a different government. Could that be the reason? I do not know. When I speak of the government of the day, I am not suggesting any particular government. I will limit myself. I do not vote at all in elections.

The Chairman: Thank you very much for that.

Mr. Osborne: That was one of the reasons that there were discussions about amending the act. Some members expressed notes of caution with respect to the executive council's ability to initiate an inquiry. The fear was that after an election the executive council would initiate an inquiry as to the conduct of a previous government's cabinet. There is more to be heard on that subject as these matters are discussed.

Senator Campbell: We are in the presence of greatness. I am sure that Mr. Oliver did vote for me as Mayor of Vancouver. Just so that I can come clean, if you think you are old, I had two writs of assistance under the Food and Drugs Act and the Narcotic Control Act. I have known Mr. Oliver for 35 years. In fact, I remember the first time I met him. When you are finished with Mr. Oliver, if you did not win it was referred to as being "had" as in H.A.D. He "had" me on a number of occasions.

British Columbia is more advanced than any other province in Canada. I saw the shaking of heads when there was a 40-page document that is filled out by the people who report to Mr. Oliver. I think that goes to the nature of British Columbia. We do it right up front and then it continues. That is one of the reasons, as Mr. Oliver said, that he has an infinite amount of wide

Selon l'article 32 de notre loi, si je constate qu'il y a enquête policière, je dois suspendre mon enquête. Je suis d'accord sur cet aspect et j'ai même proposé qu'il faudrait élargir la portée de cet article et non pas le limiter à la police. J'ai pris comme exemple le cas d'une enquête en cours de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, ou de celle de toute agence ou commission frontalière ayant compétence dans un domaine donné. Il me semblerait fort inopportun de patauger dans les mêmes plates-bandes.

Le sénateur Baker : Du fait que les témoignages que vous recevez sont des témoignages forcés qui ne peuvent servir dans des procédures ultérieures.

M. Osborne : C'est exact. Si je rédige des rapports concernant la conduite d'un député qui pourraient avoir des implications d'ordre criminel ou autre, ayant trait par exemple à la Loi sur les valeurs mobilières, alors le droit à un procès équitable est en cause.

Le sénateur Baker : Vous ne nous avez pas dit si vous estimez qu'il convient, selon ce que prévoit le projet de loi à l'étude, que le commissaire ait cinq ans pour engager une procédure.

M. Osborne : Un délai de cet ordre me laisse perplexe, mais il doit bien y avoir une raison que j'ignore.

M. Oliver : Je crois pouvoir deviner la raison. Supposons qu'une situation ayant des répercussions politiques où le gouvernement en exercice actuel ne collabore pas à l'enquête. Dans cinq ans, le gouvernement ne sera vraisemblablement le même. Serait-ce là une raison possible? Je l'ignore. Lorsque je parle du gouvernement en exercice, je ne vise aucun gouvernement en particulier. Je vais m'en tenir à cela. Je ne vote pas du tout aux élections.

Le président : Je vous remercie beaucoup de ces propos.

M. Osborne : Voilà l'une des raisons pour lesquelles on a discuté de la modification de la loi. Certains députés se sont inquiétés de la possibilité pour le conseil exécutif de lancer une enquête. On craignait que, après des élections, le conseil exécutif puisse lancer une enquête concernant la conduite du Cabinet d'un gouvernement précédent. On pourra en savoir davantage à ce sujet à mesure que l'on discute des questions pertinentes.

Le sénateur Campbell : Nos interlocuteurs sont des personnes d'envergure. Je suis convaincu que M. Oliver a effectivement voté pour moi comme maire de Vancouver. Permettez-moi de dire en toute franchise que, si vous vous pensez vieux, j'ai pour ma part obtenu deux brevets d'élection et d'assistance aux termes de la Loi sur les aliments et drogues et de la Loi sur les stupéfiants. Je connais M. Oliver depuis 35 ans. Je me souviens même de notre première rencontre. Lorsque j'ai eu à croiser le fer avec M. Oliver, il m'est souvent arrivé de ne pas gagner ma cause.

La Colombie-Britannique est plus avancée que toute autre province du Canada. J'ai pu constater l'étonnement de certains lorsqu'il a été question de ce document de 40 pages que doivent remplir les personnes qui ont des comptes à rendre à M. Oliver. Voilà qui, selon moi, reflète l'une des caractéristiques de la Colombie-Britannique. Nous favorisons dès le départ la franchise

ranging information on each person. Because of the respect that he has, they can come to him and he is familiar with all of it. How much do we fill out in the Senate? Three pages, perhaps. What does it really say? The British Columbia document is very extensive.

Mr. Oliver, what is your budget?

Mr. Oliver: I am guessing it is somewhere around \$350,000. I do my best every year to come in about \$40,000 or \$50,000 under budget because I think that sets a good example to other people in the public service. Appearing last year before our budget committee, I was the only person who did not ask for an increase. I said that I was contemplating asking for a decrease, whereupon I received a number of furious telephone calls.

We operate on a shoestring out of the old stables of the Lieutenant Governor's Foot Guards at the back of the legislature. It is a humble place, but stables habitually are humble places.

Senator Campbell: Not bereft of single malt, though.

Mr. Oliver: That is true, too.

We really operate on a shoestring, and I think that is a good thing. I am not a public servant in the ordinary sense of the word. I have been a taxpayer for infinitely longer than I have been conflicts commissioner, and I cannot forget that.

Senator Campbell: Would a chief coroner be considered a judicial officer? It is not that I am applying for the job.

Mr. Oliver: You get a lot of ball players sitting on the bench. However, I do not know that is what is intended. I do not know what is meant by "quasi-judicial." Quasi-judicial is whatever the speaker intends it to mean. I think that a coroner would be at least as well qualified as any other type of quasi-judicial official.

Senator Milne: Mr. Osborne, it is good to see you again. I was looking back through your testimony before the Rules Committee in June of 2003. You pointed out that the Ontario system is entirely statutory based. It is a rules-based system rather than a values-based system.

Mr. Osborne: Yes. It is statutory and, to a limited extent, it is a rules-based system. In the act there are certain "thou shalt not" provisions. As I said in June 2003, to the consternation of some, there is that over-arching provision in the Ontario act of parliamentary convention. If you breach provisions of the act or parliamentary convention, you are in trouble. That creates a more values-based system than the purely American kind of rules-based system.

et la droiture, ce qui donne de bons résultats par la suite. C'est l'une des raisons pour lesquelles M. Oliver, comme il l'a dit, dispose d'une grande quantité d'informations diverses sur chaque personne. À cause du respect dont il jouit, les intéressés lui confient ces renseignements. Et nous, au Sénat, combien de pages remplissons-nous? Trois peut-être. Quelle information fournissons-nous au juste? Dans le cas de la Colombie-Britannique, le document est fort complet.

De quel budget disposez-vous, monsieur Oliver?

M. Oliver : Je pense qu'il s'élève à environ 350 000 \$. Tous les ans, je m'efforce de fonctionner avec environ 40 000 \$ ou 50 000 \$ de moins que ce que prévoit le budget parce que je pense que cela donne un bon exemple aux autres dans la fonction publique. Au moment de ma comparution l'an dernier devant notre comité responsable des budgets, j'ai été le seul à ne pas demander d'augmentation. J'ai dit que je songeais à demander une réduction de notre budget, ce qui m'a valu un certain nombre d'appels de personnes furieuses.

Nous fonctionnons vraiment avec un très petit budget et nos bureaux sont situés dans les anciennes écuries de la garde du lieutenant-gouverneur, derrière l'assemblée législative. C'est un endroit modeste, comme le sont habituellement les écuries.

Le sénateur Campbell : Il n'y manque toutefois pas de bon whiskey.

M. Oliver : C'est vrai.

Nous fonctionnons avec très peu d'argent, et c'est une bonne chose à mon avis. Je ne suis pas un fonctionnaire au sens où on l'entend habituellement. Je suis un contribuable depuis bien plus longtemps que je ne suis commissaire aux conflits d'intérêts, et je ne peux en faire abstraction.

Le sénateur Campbell : Un coroner en chef serait-il considéré comme un officier de justice? N'allez pas croire que je veux poser ma candidature pour cet emploi.

M. Oliver : Il y a bien des joueurs issus du milieu judiciaire. Cependant, je ne pense pas que cela soit intentionnel. Je ne sais pas ce qu'on entend par « quasi judiciaire ». Cette expression peut avoir le sens que veut bien lui donner la personne qui l'emploie. Je pense qu'un coroner serait au moins aussi compétent que tout autre officier quasi judiciaire.

Le sénateur Milne : Monsieur Osborne, quel plaisir de vous revoir. J'ai relu votre témoignage devant le comité du Règlement en juin 2003. Vous avez souligné que le système de l'Ontario repose entièrement sur un cadre législatif. C'est un système fondé sur des règles plutôt que sur des valeurs.

M. Osborne : Oui. Il repose sur un cadre législatif et, dans une certaine mesure, c'est un système fondé sur des règles. La loi interdit certaines choses. Comme je l'ai expliqué en juin 2003, et cela en a étonné certains, il y a dans la loi ontarienne une disposition très importante sur la convention parlementaire. Si quelqu'un enfreint les dispositions de la loi ou la convention parlementaire, il est dans le pétrin. Il s'ensuit un système davantage fondé sur les valeurs qu'un système de type américain purement fondé sur des règles.

Senator Milne: Mr. Oliver, perhaps you can tell me a bit more about the system in B.C. I gather that it is also statutory, but it seems to go beyond that.

Mr. Oliver: The only thing that is prohibited is acting while in a conflict of interest or an apparent conflict of interest, and "apparent conflict of interest" is carefully defined. It must be apparent to a reasonable, well-informed person. That is to say it is no use saying, "I read in such and such a newspaper that such and such happened." That is not what I call being well informed, depending on the newspaper.

Apart from that, we prohibit people from acting in the exercise of improper influence and a couple of other things of that sort. We have provisions prohibiting gifts and benefits, and that is it. We do not have a code of conduct. We do have people who come in and say, for example, "I have been offered free season's tickets to the hockey games; a seat in the executive box, a free cruise compliments of such and such a line. What do you think?" I might say, "I think you have a conflict of interest," or "You have an apparent conflict of interest," or "You may or may not have an apparent conflict of interest but there is this further question you may wish to ask yourself which I cannot ask you." They say, "What is it?" I say this: "Is it politically wise?" They say, "Ah, if you put it that way," and I say, "I cannot put it that way. I thought you might like to put it that way," and then they do not accept the gift.

That seems to work far better, to my way of thinking, than some elaborate code constantly amended to close loopholes as they appear as clever members of the bar devise them as they go along. As I say, I think I am there to distinguish between right and wrong. I have spent too much time in my professional life persuading people that black is white and white is black according to how I was paid. This is a new experience.

Senator Milne: You are telling us that you have a statutory-based system over which you have overlaid a values-based system.

Mr. Oliver: I think that is right. For 10 years I have had the most complete cooperation from all members of the house and from the leaders of both parties. We have only two; we cannot afford additional parties like some of the wealthy provinces. Without that, I would not get anywhere. The system runs well because the members make it run well. If you have a bunch of crooks in the legislature in your jurisdiction, no amount of conflict of interest legislation would deter them except, of course, this: The bill before you seems to me to some extent to create a paper tiger. I have the statutory right, after conducting an inquiry, to recommend to the house a penalty which may be a reprimand, a fine up to \$5,000 — which I am trying to get increased — suspension, or a declaration that the member's seat be declared vacant. The house may accept my report or may reject it. They

Le sénateur Milne : Monsieur Oliver, vous pourriez peut-être m'en dire un peu plus sur le système en place en Colombie-Britannique. J'imagine qu'il repose aussi sur un cadre législatif, bien qu'il semble aller au-delà de cela.

M. Oliver : La seule chose qui est interdite, c'est d'agir si l'on est en conflit d'intérêts ou s'il y a apparence de conflit d'intérêts, ce qui est clairement défini. Il faut que le conflit d'intérêts soit apparent pour une personne raisonnable et bien informée. Autrement dit, il est inutile de faire valoir qu'on a lu dans tel journal telle ou telle chose. Ce n'est pas ce que je considère être bien informé. Tout dépend du journal.

Qui plus est, nous interdisons aux gens d'agir en exerçant une influence induue et de faire d'autres choses du genre. Certaines dispositions interdisent les cadeaux et avantages; cela se résume à cela. Nous n'avons pas de code de conduite. Il arrive que quelqu'un vienne nous voir, nous dise, par exemple, qu'on lui a offert des billets de saison pour assister à des matches de hockey, un fauteuil dans la loge des directeurs, une croisière, gracieuseté de telle ou telle entreprise, et qu'il nous demande notre avis. Il se peut que je dise alors à la personne que, à mon avis, elle est en conflit d'intérêts, ou qu'il y a apparence de conflit d'intérêts, ou qu'il y a peut-être absence de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts, mais qu'il serait peut-être bon qu'elle réponde à une autre question que je ne peux lui poser. La personne me demande alors de quelle question il s'agit. Et je lui réponds ceci : « Politiquement, est-ce sage d'agir ainsi? » La personne me dit alors : « Ah, si vous voyez la situation sous cet angle... » Ce à quoi je réponds : « Je ne peux pas faire cela, mais j'ai pensé que vous voudriez peut-être la voir sous cet angle. » Finalement, la personne refuse le cadeau.

À mon sens, cela semble fonctionner beaucoup mieux qu'un code de conduite compliqué qu'il faut constamment modifier pour en éliminer les failles au fur et à mesure que des membres futés du barreau les découvrent. Je dis que, à mon avis, mon rôle consiste à distinguer le bien du mal. Dans ma vie professionnelle, j'ai passé trop de temps à persuader des gens que noir c'était blanc ou que blanc c'était noir, selon ce pour quoi on me payait. C'est une nouvelle expérience pour moi.

Le sénateur Milne : Vous nous dites fonctionner avec un système qui repose sur un cadre législatif et auquel vous avez ajouté un système fondé sur les valeurs.

M. Oliver : Je pense que c'est exact. Depuis 10 ans, j'ai pu compter sur l'entière collaboration de tous les députés et des chefs des deux partis. Il n'y a que deux partis dans notre province; contrairement à certaines provinces riches, nous ne pouvons nous permettre d'en avoir plus. Sans leur collaboration, je n'arriverais à rien. Le système fonctionne bien parce que les députés font en sorte qu'il fonctionne bien. S'il y a une bande d'escrocs à l'assemblée législative dont vous vous occupez, aucune loi sur les conflits d'intérêts ne réussira à les dissuader, sauf, bien entendu, ce qui suit, et, à cet égard, le projet de loi dont vous êtes saisis me semble plutôt être un colosse aux pieds d'argile. La loi m'autorise, après avoir mené une enquête, à recommander à l'assemblée législative une sanction pouvant prendre la forme d'une réprimande, d'une amende allant jusqu'à 5 000 \$ montant que

cannot tamper with it. That is to say that a government with a majority of one, for instance, could not say, "He has recommended a 60-day suspension. That will bring down the government. Let's substitute a fine." No.

This is a powerful weapon. It is one that has never been removed from its scabbard. I pull it out once in a while, grease it and put it back, but it is standing in the corner for all to see. I think it is desirable that a conflict commissioner should have that sort of power, rather like the sword hanging over the judge's head at the Old Bailey in London for those that have been to the central criminal court.

Senator Milne: That leads me to my last question. How would you react if the regulations governing your office were changed to force you to divulge, rather than to the legislature, to the premier of the province?

Mr. Osborne: That would destroy the whole concept of independence. I was appointed by a vote of the legislature and my understanding is that three house leaders — although I am not entirely sure how it worked — got together and pulled this name out of a hat and proceeded accordingly.

I have made only one concession to the office of the premier. In the time of my predecessor, these interviews were all conducted in his office, except for that of the premier. He went to see the premier in his office for the statutorily-required interview. I expanded that, but I did not believe the premier should be singled out, so I go to see the premier and the leaders of the two parties. The landscape is flat in that respect.

I believe that the independence of the office is critical to its operation. If you introduced the premier or any other member of the executive level of government into the equation, there would be trouble.

Mr. Oliver: If I were required to report to the premier rather than to the Speaker, if that is your question, I think you would see me outside applying for a job here in some clerical capacity. Of course, I would resign that same day.

For my interviews and so on, I call on the premier, on all cabinet ministers and on the leader of the opposition. Everyone else, including former ministers, comes to see me. We are not particularly stodgy about these things. Some of these people I see at home; some I see in their constituency offices. When the house is not sitting, I might travel to Penticton or somewhere like that and the various members in that area would come in and see me. Independence is absolutely vital. Without independence this job would be a mere sham.

j'essaie de faire augmenter — d'une suspension ou d'une déclaration selon laquelle le siège du député devient vacant. L'assemblée législative peut accepter ou rejeter mon rapport. Elle ne peut toutefois pas en altérer la teneur. Autrement dit, un gouvernement dont la majorité ne tient qu'à un siège ne pourrait pas dire ceci : « Le commissaire a recommandé une suspension de 60 jours, ce qui provoquera la chute du gouvernement. Imposons plutôt une amende. » Ce ne serait pas possible.

Il s'agit d'une arme puissante. Elle n'a jamais servi. De temps à autre, je la sors de son étui, je la graisse et je la range, mais elle reste bien en vue dans le coin. À mon avis, il est souhaitable qu'un commissaire aux conflits d'intérêts dispose de ce genre de pouvoir, qui ressemble à l'épée suspendue au-dessus de la tête du juge du tribunal d'Old Bailey, à Londres, comme ont pu le voir ceux qui ont visité le tribunal pénal central.

Le sénateur Milne : Cela m'amène à poser ma dernière question. Comment réagiriez-vous si l'on modifiait les règles auxquelles vous êtes assujéti pour vous obliger à communiquer vos conclusions au premier ministre de la province plutôt qu'à l'assemblée législative?

M. Osborne : Cela minerait toute l'idée d'indépendance. J'ai été nommé à la suite d'un vote à l'assemblée législative et je crois savoir — même si je ne sais pas précisément comment cela s'est passé — que les trois leaders à l'assemblée législative se sont réunis, qu'ils ont retenu mon nom et qu'ils ont ensuite pris les dispositions nécessaires.

Je n'ai fait qu'une concession envers le cabinet du premier ministre. À l'époque de mon prédécesseur, les entrevues avaient toutes lieu dans son bureau, sauf celle avec le premier ministre. Il allait rencontrer le premier ministre dans son bureau, où se déroulait l'entrevue exigée par la loi. J'ai assoupli cela; comme j'estimais que le premier ministre ne devait pas bénéficier d'un traitement distinct, je vais rencontrer dans leur bureau le premier ministre ainsi que les leaders des deux autres partis. Tout est uniforme à cet égard.

Je pense que l'indépendance du titulaire de cette charge est essentielle à son bon fonctionnement. Si l'on mêlait à l'équation le premier ministre ou un autre membre du pouvoir exécutif, il y aurait un problème.

M. Oliver : Si je devais faire rapport au premier ministre de la province plutôt qu'au Président de l'assemblée législative, si c'est bien là votre question, je pense que vous me verriez poser ma candidature pour un autre emploi de nature administrative. Évidemment, je remettrais ma démission le jour même.

Pour mes entrevues et le reste, j'invite le premier ministre, tous les ministres du Cabinet et le chef de l'opposition. Tout le monde vient me voir, y compris d'anciens ministres. Nous ne sommes pas particulièrement pointilleux sur ces questions. Je rencontre certaines personnes chez elles; d'autres, dans leur bureau de circonscription. Lorsque l'assemblée législative ne siège pas, il m'arrive de me rendre à Penticton ou ailleurs, et les députés de la région viennent me rencontrer là. L'indépendance est absolument capitale. Sans elle, cette charge serait tout simplement une imposture.

Senator Stratton: With respect, Senator Milne, I would like to refer to proposed section 44(7) of the Conflict of Interest Act, which refers to public office-holders and not anyone else.

Senator Milne: Yes, it is page 25.

Senator Stratton: Yes, I realize that, because it refers to 43(a).

The Chairman: We will take a copy of the statute down to the two witnesses so they can see it.

Senator Stratton: It refers to 43(a).

The Chairman: Page 24.

Senator Stratton: Where it states:

provide confidential advice to the Prime Minister, including on the request of the Prime Minister, with respect to the application of this Act to individual public office-holders;

Senator Milne: That is a point I made earlier today in a question as well, Senator Stratton.

Senator Stratton: It is not as though he will get information.

The Chairman: Do either of the two witnesses have a comment on their interpretation of that clause?

Mr. Osborne: This deals with a public office-holder and a request to inquire into an alleged contravention. I am not familiar with the clause. What else happens to the report?

Senator Milne: After it goes to the premier or the Prime Minister?

Mr. Osborne: Yes.

Senator Milne: It is in his hands, I assume.

Mr. Osborne: Would it not be better that the report be filed with the Speaker and be made public, unless there are national security issues or something like that?

Senator Milne: That is another portion of the same proposed section 44.

The Chairman: Section 44(8) states, "...and make the report available to the public." You can find that on page 25.

Senator Baker: Perhaps, Mr. Chairman, the witnesses may want to respond in writing on that, because I think it is a bit unfair to have them comment right now.

The Chairman: It is a bit unfair. If you would like to comment later in writing with a brief note, that is fine. If not, that is fine as well.

Mr. Osborne: I would like to look at the context. At the moment, I do not understand why that is there.

Senator Baker: Exactly. You have to know the whole section.

Le sénateur Stratton : Sauf le respect que je vous dois, sénateur Milne, j'aimerais mentionner le paragraphe 44(7) du projet de loi sur les conflits d'intérêts, qui traite des titulaires de charges publiques et de personne d'autre.

Le sénateur Milne : Oui, à la page 25.

Le sénateur Stratton : Oui, c'est exact; la disposition renvoie à l'alinéa 43a).

Le président : Nous allons apporter un exemplaire du projet de loi aux deux témoins afin qu'ils puissent l'examiner.

Le sénateur Stratton : Cela renvoie à l'alinéa 43a).

Le président : C'est à la page 24.

Le sénateur Stratton : La disposition prévoit que le commissaire donne, à titre confidentiel

des avis au premier ministre, notamment à sa demande, sur l'application de la présente loi à un titulaire de charge publique;

Le sénateur Milne : C'est aussi un aspect que j'ai soulevé précédemment dans une question, sénateur Stratton.

Le sénateur Stratton : Ce n'est pas comme s'il allait obtenir de l'information.

Le président : L'un ou l'autre témoin peut-il dire comment il interprète cette disposition?

M. Osborne : Il est ici question d'un titulaire de charge publique et d'une demande d'examen concernant une allégation de contravention. Je ne connais pas cette disposition. Arrive-t-il autre chose au rapport?

Le sénateur Milne : Une fois qu'il est communiqué au premier ministre provincial ou fédéral?

M. Osborne : Oui.

Le sénateur Milne : Je suppose que son sort est entre ses mains.

M. Osborne : Ne serait-il pas préférable que le rapport soit remis au Président et qu'il soit rendu public, à moins que des questions de sécurité nationale ou autre n'entrent en jeu?

Le sénateur Milne : Il en est question dans une autre partie de l'article 44 du projet de loi.

Le président : Le paragraphe 44(8) est ainsi libellé : « En même temps qu'il remet le rapport, le commissaire [...] le rend accessible au public. » Cela figure à la page 25.

Le sénateur Baker : Monsieur le président, les témoins souhaiteraient peut-être répondre par écrit; j'estime qu'il est un peu injuste de leur demander leurs observations maintenant.

Le président : C'est effectivement un peu injuste. Si vous voulez soumettre ultérieurement vos observations par écrit, c'est très bien. Sinon, ça va aussi.

M. Osborne : J'aimerais examiner le contexte. Pour l'instant, je ne comprends pas la raison d'être de cette disposition.

Le sénateur Baker : Exactement. Vous devez prendre connaissance de toute la disposition.

Senator Day: We are still all struggling with the whole, so we can understand how you might have been taken a little off guard looking at one section here.

The important thing to keep in mind is that when you look at these numbers at the front end, you are not looking at numbers for the whole bill, but just for an act that is created within the bill. It is like a play within a play. A lot of these numbers just relate to public office-holders.

What the Prime Minister and the executive would like here is to have a statutory set of rules for public office-holders in the proposed conflict of interest act. That is what you are looking at in this front part. Then there is provision for the non-statutory code for members of the House of Commons and a separate one for members of the Senate.

Do you have a separate set of rules in either province, for the executive separate from the members of the legislature?

Mr. Osborne: No, we do not in Ontario and I am sure they do not in B.C. There is one set of rules. Some of the provisions of the Members' Integrity Act apply specifically to members of the executive council, so to that extent they are singled out. The requirements are quite clearly specified if they are peculiar to the executive council, but there is not a separate code or a separate piece of legislation or guidelines or anything of that sort.

Mr. Oliver: We have, I think, certain ministerial guidelines but these are really matters of internal discipline which are no concern of mine. They do not involve conflict of interest.

Senator Day: You talked about apparent conflicts of interest, conflict of interest and the unwritten rule that you apply. Leaving that aside, are the others in a statutory form or are they in legislative rule form? Can they be amended without going through a statute?

Mr. Oliver: Conflict of interest and apparent conflict of interest are defined in the statute. If you want to amend those, you have to amend the statute. Since that definition has been used pretty widely across the country, I think it unlikely that any change would be regarded as desirable. What I think would be desirable is for other jurisdictions to adopt the apparent conflict of interest rule, which not everyone has. However, these are political matters beyond my ken.

Senator Day: In British Columbia, do you have a set of general rules under which you interpret conflict of interest and apparent conflict of interest that fit in an overriding umbrella set of rules?

Mr. Oliver: It is like the rules of equity — as long as the chancellor's foot. Rules about common sense, how about that? We all tend to forget those. I do not think they should be left behind if one goes into public life.

Le sénateur Day : Nous avons encore de la difficulté avec l'ensemble du projet de loi, alors nous pouvons comprendre que vous ayez été un peu désarçonné par une disposition.

Quand on examine ces dispositions dans la première partie, il faut garder à l'esprit qu'elles ne visent pas l'ensemble du projet de loi, mais simplement une loi qui est créée dans cette mesure législative. C'est comme s'il s'agit d'une pièce dans une pièce. Un grand nombre de ces dispositions ne visent que les titulaires de charges publiques.

Ce que le premier ministre et le pouvoir exécutif aimeraient en l'occurrence, c'est avoir un ensemble de règles prévues dans le projet de loi sur les conflits d'intérêts, à l'intention des titulaires de charges publiques. C'est cela qui est visé dans la première partie. Il est ensuite question d'un code non prévu dans la loi à l'intention des députés, et d'un autre code distinct pour les sénateurs.

Dans chacune de vos provinces, existe-t-il des règles distinctes pour le pouvoir exécutif et pour les députés de l'assemblée législative?

M. Osborne : Non, il n'y a pas de règles distinctes en Ontario, ni en Colombie-Britannique, j'en suis certain. Il existe un ensemble de règles. Certaines dispositions de la Loi sur l'intégrité des députés s'appliquent expressément aux membres du conseil exécutif; aussi, de ce point de vue, il s'agit de règles distinctes. Si les exigences visent particulièrement les membres du conseil exécutif, c'est précisé très clairement, mais il n'y a pas de code, de projet de loi, de ligne directrice ou d'autre chose du genre qui soit distinct.

M. Oliver : Nous avons, je crois, certaines lignes directrices ministérielles, mais ce sont des questions qui relèvent de la discipline interne et qui ne me concernent pas. Elles ne traitent pas des conflits d'intérêts.

Le sénateur Day : Vous avez parlé de conflits d'intérêts, d'apparence de conflit d'intérêts et des règles non écrites que vous appliquez. Abstraction faite de cela, les autres règles sont-elles dans un cadre législatif ou sous une forme législative? Peut-on les modifier autrement que par l'entremise d'une loi?

M. Oliver : Les conflits d'intérêts et l'apparence de conflit d'intérêts sont définis dans la loi. Si on veut modifier leur définition, il faut modifier la loi. Étant donné que cette définition est utilisée d'une façon assez générale dans notre pays, je pense que sa modification serait probablement considérée comme peu souhaitable. Ce qui serait souhaitable à mon avis, c'est que les autres secteurs de compétence qui ne l'ont pas déjà fait adoptent des règles sur l'apparence de conflit d'intérêts. C'est toutefois une question politique qui n'est pas de mon ressort.

Le sénateur Day : Y a-t-il, en Colombie-Britannique, des règles générales qui s'inscrivent dans un ensemble de règles primordiales et en fonction desquelles vous interprétez les conflits d'intérêts ou l'apparence de conflit d'intérêts?

M. Oliver : C'est comme les règles sur l'équité — la mesure du pied du chancelier. Que dire des règles concernant le bon sens? Nous avons tous tendance à les oublier. À mon avis, quelqu'un qui opte pour la vie publique ne devrait pas faire abstraction de cela.

Senator Day: How about Ontario?

Mr. Osborne: No. We publish in our annual report examples of questions that have been asked of members. They are anonymous questions and the answers to increase awareness of not only the members but also their staffs as to minefields they might encounter. No one set of written or unwritten guidelines exists.

Senator Day: We have had at least two witnesses in the last two days who have talked about the importance of when you have a set of rules written down, they are only as good as the lawyers that work their way around them. The witnesses said that it is important to have a general set of principles that will help in the interpretation of the rules. That is found in the codes that apply here to the Senate and the other code that applies to the House of Commons. However, when the Prime Minister's code changed from code form and is now easily changeable by the Prime Minister of the day, and is now in statutory form, those general principles have not been placed there. I am trying to determine whether it is inconsistent to have general principles when you start having a statutory type of set of rules as opposed to a code type of rules.

Mr. Oliver: There are two ways of handling general principles. One way is as a statutory enactment that places perhaps inordinate power in the person administering the act. The other is what I call a motherhood clause at the start of the act, not part of the act itself, stating the object of the legislation. I believe that to be a good thing.

I think the public understands that; I think new members understand that; and if there is any dispute at a later date as to what exactly the legislature or Parliament intended by such and such a section, one can turn to the motherhood clause and say, "there it is."

Senator Day: Let me talk for a moment about the independence and go back to that point, because I think that is critically important. I made note of your comment that independence is absolutely necessary on your job and the whole thing would be a sham if you did not have independence. Then you mentioned that you appeared — and I am speaking to you, Mr. Oliver — before the Budget Committee. Do you have to go before the same people that you are responsible for perhaps investigating, certainly advising, and ask for money?

Mr. Oliver: Oh, yes. It is their money I am spending.

Senator Day: Do you not find that puts you in a difficult position?

Mr. Oliver: No. I have never been refused what I ask. It has never been suggested that any of my requests have been unreasonable. I spend the public's money as though it were my own, which very largely it is, looking at my income tax return. I do not see any problem there at all.

Le sénateur Day : Que dire de l'Ontario?

M. Osborne : Non. Nous publions dans notre rapport annuel des exemples de questions qui ont été soulevées au sujet de députés. Il s'agit de questions anonymes, et les réponses à ces questions visent à sensibiliser davantage les députés et leur personnel aux écueils auxquels ils pourraient se heurter. Il n'existe aucun ensemble de règles écrites ou non écrites.

Le sénateur Day : Depuis deux jours, il y a au moins deux témoins qui ont souligné que la valeur des règles écrites n'a d'égal que celle des avocats qui réussissent à les contourner. Les témoins ont dit qu'il est important d'avoir un ensemble de principes généraux qui aideront à interpréter les règles. On trouve cela dans les codes qui s'appliquent ici au Sénat et dans l'autre code qui s'applique à la Chambre des communes. Cependant, ces principes généraux ne sont pas intégrés dans le code du premier ministre qui a changé de forme, qui est maintenant prévu dans la loi et qui peut facilement être modifié par le premier ministre. Ce que j'essaie de savoir, c'est s'il est illogique d'établir des principes généraux quand on commence à adopter un ensemble de règles prévues dans la loi plutôt que dans un code.

M. Oliver : Il y a deux façons de traiter les principes généraux. On peut le faire au moyen d'une disposition législative qui confère un pouvoir peut-être démesuré à la personne chargée d'administrer la loi. On peut aussi inclure, au début de la loi, ce que j'appelle une déclaration d'intention inattaquable, qui ne fait pas partie de la loi proprement dite, et qui énonce l'objectif de la loi. Je pense que c'est une bonne chose.

À mon avis, la population et les nouveaux députés comprennent cela, et si un différend survient ultérieurement quant à l'intention de l'assemblée législative ou du Parlement au moment d'adopter tel ou tel article, on peut alors se tourner vers la déclaration d'intention et y trouver la réponse.

Le sénateur Day : Permettez-moi de parler un peu de l'indépendance et de revenir sur cette question, parce que j'estime que c'est extrêmement important. J'ai relevé votre remarque selon laquelle vous devez absolument jouir d'une indépendance dans l'exercice de vos fonctions, faute de quoi tout cela ne serait qu'une imposture. Vous avez ensuite dit que vous avez comparu — et c'est à vous que je m'adresse, monsieur Oliver — devant le comité responsable des budgets. Devez-vous comparaître devant des personnes au sujet desquelles vous devez parfois enquêter et que vous devez certainement conseiller, et leur demander de l'argent?

M. Oliver : Oh, oui. C'est leur argent que je dépense.

Le sénateur Day : Ne trouvez-vous pas que cela vous place dans une situation délicate?

M. Oliver : Non. On ne m'a jamais refusé ce que je demandais. On ne m'a jamais laissé entendre que mes demandes étaient déraisonnables. Je dépense l'argent des contribuables comme si c'était le mien, ce qu'il est dans une large mesure à en juger par mes déclarations de revenus. Je ne vois là absolument aucun problème.

Senator Day: They just tell you what you want, telling you to keep those good decisions coming down.

Mr. Oliver: Look, I say to them that the budget request presumes that we are not going to have any major inquiries in the coming year and if everyone conducts himself or herself properly, we probably will not have to have one. The cost of a major inquiry starts at about \$250,000. If anyone wants to misbehave, they had better give me more money. It is that simple.

They have treated me very kindly. In bad years, when other people's budgets have been reduced, mine has remained untouched. In good years I have not asked for more.

Senator Day: How about you, Mr. Osborne, in terms of the independence of your position?

Mr. Osborne: Our budget is within the jurisdiction of the Ontario Board of Internal Economy. We submit a budget each year and it goes to the board that makes the decision on that issue. I have never been asked to appear before the board to justify it. I agree with Mr. Oliver. We are spending taxpayers' money and we have to be accountable to someone and I do not object to that structure. I do not think that erodes independence to a degree that is meaningful in all of the circumstances. As I say, I have never had a problem on the budget front.

The Chairman: Is that Board of Internal Economy made up of the same members to whom you give advice and direction?

Mr. Osborne: Yes, some of them.

Senator Baker: Is the makeup of the opposition and the government?

Mr. Osborne: Yes.

Senator Zimmer: Honourable gentlemen, thank you for your appearance today, and your wisdom, your counsel, and your levity.

Yesterday, we had two eminent professors here and I told them that upon reflection on their many years in university and their proximity to me I was nervous. Today, with two honourable judges, and with their proximity today again to me, although a different vocation in life, I am nervous again.

Senator Baker and Senator Day's questions sparked a question. It is a bit of a different slant, but it pertains to political donations and bids on government buildings. It has to do with the private-public partnership and private sector; a scenario where a company gave a large donation to the incumbent government and subsequently won a bid, fair and square, on a building, received a complaint from a competitor, although, again, won fair and square.

Le sénateur Day : Les membres de ce comité vous disent simplement ce que vous voulez entendre, c'est-à-dire de continuer à prendre ces bonnes décisions.

M. Oliver : Écoutez, je leur dis que le budget que nous demandons part du principe que nous n'aurons pas d'enquête importante à mener pendant l'année à venir et que, si tous se comportent comme il se doit, nous n'aurons probablement aucune enquête à mener. Pour mener une vaste enquête, il faut compter, d'entrée de jeu, environ 250 000 \$. Si quelqu'un a l'intention de mal se conduire, ils ont alors intérêt à m'accorder plus d'argent. C'est aussi simple que cela.

Ils m'ont toujours très bien traité. Les années difficiles, mon budget est resté intact, alors que d'autres ont vu le leur réduit. Les bonnes années, je n'ai pas demandé d'augmentation budgétaire.

Le sénateur Day : Qu'en est-il, monsieur Osborne, de l'indépendance de vos fonctions?

M. Osborne : Notre budget relève de la Commission de régie interne de l'Ontario. Tous les ans, nous présentons un budget que la commission étudie et sur lequel elle se prononce. On ne m'a jamais demandé de comparaître devant la commission pour justifier ce budget. Je partage l'avis de M. Oliver. Nous dépensons l'argent des contribuables, nous avons des comptes à rendre à quelqu'un et je n'ai rien contre cette structure. Je ne pense pas que cela mine mon indépendance de manière significative, compte tenu de toute la situation. Comme je l'ai dit, je n'ai jamais éprouvé de difficulté sur le plan budgétaire.

Le président : La Commission de régie interne est-elle composée des mêmes députés auxquels vous donnez des conseils et des instructions?

M. Osborne : Oui, de certains d'entre eux.

Le sénateur Baker : La commission compte-t-elle des députés de l'opposition et du parti ministériel?

M. Osborne : Oui.

Le sénateur Zimmer : Messieurs, je vous remercie de votre présence parmi nous aujourd'hui, de votre sagesse, de vos conseils et de votre ton léger.

Hier, nous avons accueilli deux éminents professeurs et je leur ai dit que j'étais nerveux à l'idée de côtoyer des personnes ayant autant d'années d'expérience universitaire. Aujourd'hui, nous accueillons deux honorables juges, et je suis encore une fois nerveux de côtoyer des spécialistes aussi éminents dans un autre secteur.

Les sénateurs Baker et Day m'ont inspiré une question. Elle est dans une optique un peu différente, mais elle concerne les dons à des partis politiques et les soumissions visant des édifices gouvernementaux. Elle concerne le secteur privé et les partenariats privés-publics; prenons le cas d'une société qui fait un don important au parti au pouvoir, qui fait à l'égard d'un édifice une soumission qui est ensuite retenue, de manière parfaitement honnête, et qui voit un concurrent porter plainte et dénoncer le fait que le contrat a été adjugé à cette société, même s'il l'a été en toute honnêteté.

Have you ever encountered that, and if so how did each of you handle it?

Mr. Oliver: What I did have was a member who was running for the leadership in a leadership convention of an opposition party who received a cash donation from a trade union. He subsequently was defeated in a leadership bid, crossed the floor and became a government minister in a ministry dealing directly with that trade union. The same question was put to me, and I am not going to tell you my answer.

Senator Zimmer: With that, Mr. Chairman, I do not have any more questions.

Senator Cools: I do not have a question for you, but I just wanted to say something to you. I just wanted to say thank you for coming before us and for sharing with us your insights and your experience. I wanted to let you know that I feel a gratitude that you have come because I have a lot of doubts about these so-called processes and procedures, as they tend to create bureaucracies or the potential for creating bureaucracies that have the capability to engulf members, MPs.

I am greatly encouraged by what the two of you have had to say. In addition, to you, Mr. Oliver, I wanted to say I thank you for your humanity and for your more than 50 years of service and for the experience, the wisdom and the sagacity that has come to you and that you have shared with us. I identified and I understood what you said and what you meant when you said that you spent a lot of time deciding what was legal and what was illegal, and now you are dealing with that which is right and that which is wrong and that is a much nicer place to be.

To you too, Mr. Osborne, I really want to thank you because it has become very clear to me the devotion that you feel to your job. All I can say is that if, as these systems are implemented, we are fortunate enough to appoint persons such as you, then we will all be blessed. I thank you both for your devotion to public service and your devotion to your members. It is a very balanced approach.

Mr. Fournier, our Senate Ethics Officer, for whom I have great respect, said something very profound earlier here today. He talked about the importance of trust in the relationship between the ethics people, the personnel, commissioners, whatever you want to call them, and individual members. Members are asked to disclose very intimate details of their lives, which probably does not come very easy to them, so trust is a very important aspect and dimension to that relationship.

I just wanted to thank you for all of that. I do not know enough about the two of you, but I certainly will attempt to find out more. I wanted to say that because I have a host of questions but they can pass for today. I just wanted to tell you because I find these lights very hard on the eyes, so I was sitting back on the other side watching for a moment, and it has been a lovely experience listening to the two of you. Your appearance has been a blessing for all of us.

Avez-vous déjà été confrontés à pareille situation et, le cas échéant, comment avez-vous réglé le problème?

M. Oliver : J'ai été confronté à une situation où un député qui était candidat dans la course à la direction d'un parti de l'opposition a reçu un don en espèces d'un syndicat. Après sa défaite à la course à la direction de son parti, il est devenu transfuge, s'est joint au parti ministériel et s'est vu confier un ministère directement lié au syndicat. On m'a soumis ce cas, mais je ne vous dirai pas la teneur de ma réponse.

Le sénateur Zimmer : Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

Le sénateur Cools : Je n'ai pas de question à poser, mais je tenais à vous dire quelque chose. Je voulais simplement vous remercier d'avoir comparu devant notre comité et d'avoir partagé avec nous vos réflexions et votre expérience. Je tenais à vous exprimer ma gratitude, car je doute beaucoup de l'efficacité de ces mécanismes et procédures qui créent souvent une lourde bureaucratie ou qui sont susceptibles de créer une bureaucratie dans laquelle les parlementaires pourront se perdre.

J'ai trouvé très encourageant ce que vous nous avez dit tous les deux. Je tenais aussi à vous remercier, monsieur Oliver, de votre humanité et des quelque 50 années que vous avez mis à notre service, ainsi que de votre expérience, de votre sagesse et de votre sagacité que vous avez bien voulu partager avec nous. J'ai retenu et compris ce que vous avez voulu dire lorsque vous avez expliqué avoir passé beaucoup de temps à déterminer ce qui était légal et illégal et vous trouver maintenant dans la situation beaucoup plus agréable de devoir vous pencher sur ce qui est bien et mal.

Quant à vous, monsieur Osborne, je tiens vraiment à vous remercier, car j'ai bien senti tout le dévouement dont vous faites preuve dans votre travail. Tout ce que je puis dire c'est que, si ces mécanismes sont mis en place et que nous avons la chance de désigner des personnes comme vous pour s'en occuper, nous serons tous très heureux. Je vous remercie tous les deux de votre dévouement envers la fonction publique et vos députés. Il s'agit d'une approche très équilibrée.

M. Fournier, le conseiller sénatorial en éthique pour qui j'éprouve un immense respect, a dit quelque chose de très profond plus tôt aujourd'hui. Il a parlé de l'importance de la confiance dans les rapports entre les responsables de l'éthique, le personnel, les commissaires, quel que soit le mot employé pour les désigner, et chaque parlementaire. On demande aux parlementaires de dévoiler des détails très intimes de leur vie, ce qui n'est probablement pas très facile. La confiance devient donc une dimension, un aspect très important de cette relation.

Je voulais simplement vous remercier pour tout cela. Je ne vous connais pas beaucoup tous les deux, mais je vais certainement essayer d'en savoir davantage. C'est ce que je tenais à vous dire. J'ai une foule de questions à poser, mais cela peut attendre. Comme je trouve cet éclairage très fatigant pour les yeux, je me suis assise en arrière, de l'autre côté, et je peux vous dire que ce fut une expérience très agréable que de vous écouter tous les deux. Votre témoignage nous a tous ravis.

The Chairman: Mr. Osborne and Mr. Oliver, on behalf of the entire committee, I would like to echo the remarks of Senator Cools and thank you very much for coming. It has been appreciated by all of us.

The committee adjourned.

Le président : Messieurs Osborne et Oliver, au nom de tout le comité, j'abonde dans le même sens que le sénateur Cools et je vous remercie infiniment d'être venus nous rencontrer. Nous l'avons tous grandement apprécié.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Tuesday, September 5, 2006

Office of the Ethics Commissioner:

Dr. Bernard Shapiro, Ethics Commissioner.

As an individual:

Howard R. Wilson, former Ethics Counsellor.

Wednesday, September 6, 2006 (morning meeting)

Institut québécois d'éthique appliquée:

René Villemure, President.

Wednesday, September 6, 2006 (afternoon meeting)

Office of the Senate Ethics Officer:

Jean T. Fournier, Senate Ethics Officer.

Senate of Canada:

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel;

Michel Patrice, Parliamentary Counsel.

Ontario's Office of the Integrity Commissioner:

The Honourable Coulter A.A. Osborne, Q.C., Integrity Commissioner.

British Columbia's Office of the Conflict of Interest Commissioner:

The Honourable H.A.D. Oliver, Q.C., Conflict of Interest Commissioner.

TÉMOINS

Le mardi 5 septembre 2006

Bureau du commissaire à l'éthique :

M. Bernard Shapiro, commissaire à l'éthique.

À titre personnel :

Howard R. Wilson, ancien conseiller à l'éthique.

Le mercredi 6 septembre 2006 (séance du matin)

Institut québécois d'éthique appliquée :

René Villemure, président.

Le mercredi 6 septembre 2006 (séance de l'après-midi)

Bureau du conseiller sénatorial en éthique :

Jean T. Fournier, conseiller sénatorial en éthique.

Sénat du Canada :

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire;

Michel Patrice, conseiller parlementaire.

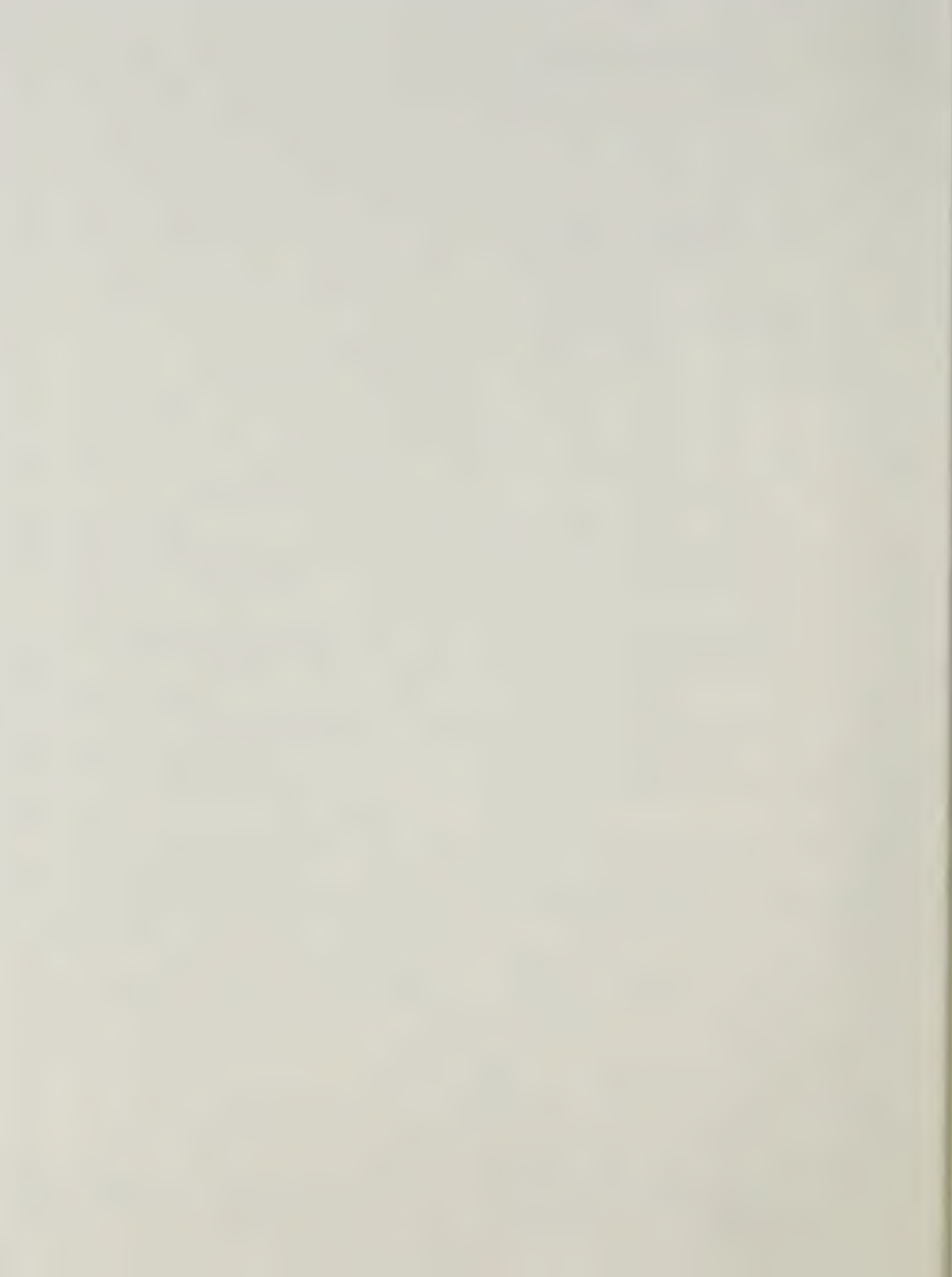
Bureau du Commissaire à l'intégrité de l'Ontario :

L'honorable Coulter A.A. Osborne, c.r., commissaire à l'intégrité.

Bureau du commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique :

L'honorable H.A.D. Oliver, c.r., commissaire aux conflits d'intérêts.







First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable DONALD H. OLIVER

Thursday, September 7, 2006
Friday, September 8, 2006

Issue No. 6

Ninth, tenth and eleventh meetings on:

Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules,
restrictions on election financing and measures respecting
administrative transparency, oversight and accountability

WITNESSES:
(See back cover)

120
Publications
Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable DONALD H. OLIVER

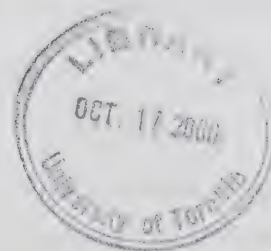
Le jeudi 7 septembre 2006
Le vendredi 8 septembre 2006

Fascicule n° 6

Neuvième, dixième et onzième réunions concernant:

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les
conflits d'intérêts et des restrictions en matière de
financement électoral, ainsi que des mesures en matière
de transparence administrative, de supervision
et de responsabilisation

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Campbell	* LeBreton, P.C.
Chaput	(or Comeau)
Cools	Segal
Day	Stratton
* Hays,	Rivest
(or Fraser)	Zimmer

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser, substituted for that of the Honourable Senator Fox, P.C. (*September 7, 2006*).

The name of the Honourable Senator Mercer, substituted for that of the Honourable Senator Joyal, P.C. (*September 7, 2006*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool, substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 7, 2006*).

The name of the Honourable Senator Joyal, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*September 7, 2006*).

The name of the Honourable Senator Chaput, substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*September 7, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente: L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs:

Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Campbell	* LeBreton, C.P.
Chaput	(ou Comeau)
Cools	Segal
Day	Stratton
* Hays,	Rivest
(ou Fraser)	Zimmer

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Fox, C.P. (*le 7 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal, C.P. (*le 7 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 7 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Joyal, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 7 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 7 septembre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, September 7, 2006
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:05 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Cools, Day, Fraser, Lebreton, P.C., Mercer, Milne, Oliver, Segal, Stratton, and Zimmer (11).

Other senator present: The Honourable Senator Comeau (1).

In attendance: Kristen Douglas and Sebastian Spano, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

Conservative Party of Canada:

Michael D. Donison, Executive Director.

Liberal Party of Canada:

Steven MacKinnon, National Director.

Bloc Québécois:

Gilbert Gardner, General Director;

Martin Carpentier, Organization Director.

The Chair made an opening statement.

Mr. Donison made a statement and answered questions.

At 10:00 a.m., the committee suspended.

At 10:15 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. MacKinnon made a statement and answered questions.

At 11:22 a.m., the committee suspended.

At 11:26 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Gardner made a statement and, with Mr. Carpentier, answered questions.

At 11:55 a.m. the committee suspended.

At 11:59 a.m., the committee resumed.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 7 septembre 2006
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 5, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Campbell, Cools, Day, Fraser, Lebreton, C.P., Mercer, Milne, Oliver, Segal, Stratton et Zimmer (11).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Comeau (1).

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement: Kristen Douglas et Sebastian Spano, analystes.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

Parti conservateur du Canada:

Michael D. Donison, directeur exécutif.

Parti libéral du Canada:

Steven MacKinnon, directeur national.

Bloc québécois:

Gilbert Gardner, directeur général;

Martin Carpentier, directeur de l'organisation.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Donison fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 heures, la séance est interrompue.

À 10 h 15, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. MacKinnon fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 22, la séance est interrompue.

À 11 h 26, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Gardner fait une déclaration puis, aidé de M. Carpentier, répond aux questions.

À 11 h 55, la séance est interrompue.

À 11 h 59, la séance reprend.

It was agreed that, because of technical difficulties, Mr. Gardner and Mr. Carpentier resume their testimony at the committee's next meeting.

At 12:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, September 7, 2006
(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:04 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Day, Joyal, P.C., Losier-Cool, Milne, Oliver, Stratton and Zimmer (8).

In attendance: Kristen Douglas and Sebastian Spano, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

Bloc Québécois:

Gilbert Gardner, General Director;

Martin Carpentier, Organization Director.

Green Party of Canada:

Jean Langlois, Executive Director.

Animal Alliance Environment Voters Party of Canada:

Stephen Best, Director.

Canadian Action Party:

Will Arlow, Representative.

Christian Heritage Party of Canada:

Ron Gray, Leader.

Libertarian Party of Canada:

Jean-Serge Brisson, Leader.

Marxist-Leninist Party of Canada:

Anna Dicarlo, Secretary of Democratic Renewal.

Communist Party of Canada:

Marvin Glass, Representative.

Il est convenu qu'en raison de difficultés techniques, MM. Gardner et Carpentier poursuivront leur témoignage à la prochaine séance du comité.

À 12 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 7 septembre 2006
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 4 dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Campbell, Day, Joyal, C.P., Losier-Cool, Milne, Oliver, Stratton et Zimmer (8).

Sont présents: Kristen Douglas et Sebastian Spano, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

Bloc québécois:

Gilbert Gardner, directeur général;

Martin Carpentier, directeur de l'organisation.

Parti Vert du Canada:

Jean Langlois, directeur exécutif.

Animal Alliance Environment Voters Party of Canada:

Stephen Best, directeur.

Parti Action Canadienne:

Will Arlow, représentant.

Parti de l'Héritage Chrétien du Canada:

Ron Gray, chef.

Parti Libertarien du Canada:

Jean-Serge Brisson, chef.

Parti marxiste-léniniste du Canada:

Anna Dicarlo, secrétaire du renouveau démocratique.

Parti communiste du Canada:

Marvin Glass, représentant.

Mr. Gardner and Mr. Carpentier answered questions.

At 1:12 p.m., the committee suspended.

At 1:20 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Best, Mr. Langlois and Mr. Arlow each made statements and answered questions.

At 2:55 p.m., the committee suspended.

At 3:15 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Gray, Mr. Brisson, Ms. Dicarolo and Mr. Glass each made statements and answered questions.

At 5:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

MM. Gardner et Carpentier répondent aux questions.

À 13 h 12, la séance est suspendue.

À 13 h 20, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

MM. Best, Langlois et Arlow font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 14 h 55, la séance est suspendue.

À 15 h 15, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

MM. Gray et Brisson, Mme Dicarolo et M. Glass font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Friday, September 8, 2006
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:05 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Campbell, Chaput, Cools, Day, Hays, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Segal, Stratton, and Zimmer (12).

In attendance: Kristen Douglas and Sebastian Spano, Analysts, Library of Parliament; Gérald Lafrenière, Clerk of the Committee.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

As an individual:

Pierre F. Côté;

Aaron Freeman, Professor, University of Ottawa, Faculty of Law.

The Chair made an opening statement.

OTTAWA, le vendredi 8 septembre 2006
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 5 dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Baker, C.P., Campbell, Chaput, Cools, Day, Hays, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Segal, Stratton et Zimmer (12).

Sont présents: Kristen Douglas et Sebastian Spano, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en sa matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et responsabilisation. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi qui figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

À titre personnel:

Pierre F. Côté;

Aaron Freeman, professeur, Université d'Ottawa, Faculté de droit.

Le président fait une déclaration.

Mr. Côté and Mr. Freeman made statements and answered questions.

At 11:24 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

MM. Côté et Freeman font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 24, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier intérimaire du comité,

Till Heyde

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, September 7, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 9:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I wish to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. Today, we are studying Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing, and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the proposed federal accountability act. As senators, our witnesses and members of the public, both here in this room and those Canadians watching these proceedings on television, know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years.

I know that the committee will give the bill the extensive, careful and detailed study it deserves. The hearings commenced in June and this week the committee is focusing on more precise aspects of this bill. Subjects that will be covered this week will be accountability generally, ethics, and conflict of interest and political financing. In particular, we are hearing today from different political parties. Our hearings will then continue in the next few weeks on other important aspects of this bill.

Our first witness today is Mr. Michael D. Donison, of the Conservative Party of Canada.

[*Translation*]

On behalf of the committee I want to thank you for joining us. Without further ado, I would like to turn the floor over to you. After that, we will go to questions and have a discussion, which should prove very beneficial to committee members.

[*English*]

Before you begin, I will remind honourable senators that today, unlike other days, we have one hour for each witness. When it does come to question period, please keep that in mind so all honourable senators will have a chance to pose questions to our witnesses.

Welcome. You now have the floor.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 9 h 05 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Mesdames et messieurs les sénateurs, la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est ouverte. Nous examinons aujourd'hui le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi est mieux connu sous le nom de loi fédérale sur la responsabilité. Comme le savent les honorables sénateurs, nos témoins, les membres du public ici présents et les Canadiens qui nous regardent à la télévision, ce projet de loi est un élément central du programme du nouveau gouvernement et l'une des plus importantes mesures législatives dont le Parlement ait été saisi au cours des dernières années.

Je sais que le comité va consacrer à ce projet de loi l'examen approfondi et minutieux qu'il mérite. Les audiences ont débuté en juin dernier et, cette semaine, le comité se penche sur des aspects plus précis du projet de loi. Il examinera notamment la responsabilité dans son ensemble, l'éthique, les conflits d'intérêts et le financement politique. Nous entendrons aujourd'hui des représentants de divers partis politiques. Nos audiences se poursuivront au cours des prochaines semaines et porteront sur d'autres aspects importants du projet de loi.

Aujourd'hui, notre premier témoin est M. Michael D. Donison, du Parti conservateur du Canada.

[*Français*]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Sans plus tarder, je vous cède la parole, après quoi nous passerons à la période des questions et aux discussions qui, j'en suis sûr, seront très utiles pour les membres du comité.

[*Traduction*]

Avant de vous céder la parole, j'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que, contrairement aux autres jours, nous avons une heure pour chaque témoin. Je vous prie de vous en rappeler lorsque viendra la période de questions, afin que tous les sénateurs aient une chance de poser des questions à nos témoins.

Bienvenue. Vous avez maintenant la parole.

Michael D. Donison, Executive Director, Conservative Party of Canada: I have distributed to all members of the committee, in both official languages, the text of my remarks. I will make a few introductory remarks and then I will answer questions.

Thank you, honourable senators, for your invitation for me to be here today with you. I was remarking to one of my staff that this is the first time I have ever had the opportunity to appear before a Senate committee. Therefore, I consider it a privilege to be able to meet with you.

I should like to extend thanks on behalf of the Conservative Party of Canada to the chair, as the bill's sponsor, and to the bill's critic, Senator Day, for the excellent work that your committee has been doing.

This committee has a mandate to examine legislation and matters relating to legal and constitutional affairs generally, including such things as federal-provincial relations, the judiciary and the administration of justice and law reform. That is in part why I am here today, because the bill deals with legal electoral reform. I am here to address those provisions of Bill C-2 that deal specifically with Canada's electoral process and the proposed amendments to the Canada Elections Act that relate to the reform of the financing of Canada's political parties.

Bill C-2 introduces two basic electoral reforms: First, changes in contribution limits to political parties, as well as to candidates, nomination contestants, electoral district associations of political parties and leadership contestants of those parties; and, second, a long overdue change in the method of the appointment of returning officers. I am specifically referencing in a substantive sense, for reference of honourable senators, the main substantive provisions that are referable here, namely, clause 45 of the bill. That is found at page 58 of the bill that is now before you. That clause specifically proposes to amend section 401(1) of the Canada Elections Act in regard to limits of contributions. I reference now clause 174 of the bill, on page 128 of the bill before you, which proposes to amend subsection 24(1) of the act, dealing with the appointment power of returning officers.

The Canada Elections Act governs campaign donations and the financing of political parties and candidates. The act ensures transparency and regulates the financial operations of political parties. As all honourable senators are aware, Bill C-2 limits contributions by individuals to registered political parties to \$1,000 per calendar year. It lowers, from \$5,000 to \$1,000, the annual limit on contributions that an individual can make to particular entities of the same political party. I am talking about candidates, nomination contestants and electoral district associations as defined in the statute. The actual reduction in contribution limits is not going from \$5,000 to \$1,000 for individuals but from \$5,000 to \$2,000.

Michael D. Donison, directeur exécutif, Parti conservateur du Canada: J'ai distribué à tous les membres du comité le texte de mon allocution, dans les deux langues officielles. Ma déclaration préliminaire sera brève, et je répondrai ensuite aux questions.

Merci aux honorables sénateurs de m'avoir invité ici aujourd'hui. Comme je le faisais remarquer à un membre de mon personnel, c'est la première fois que j'ai l'occasion de témoigner devant un comité sénatorial et je considère qu'il s'agit d'un privilège.

Je tiens également à remercier, au nom du Parti conservateur du Canada, le président du comité, qui est le parrain du projet de loi, de même que le critique du projet de loi, le sénateur Day, pour l'excellent travail que votre comité a réalisé.

Votre comité est chargé d'examiner la législation et des questions d'ordre général liées aux affaires juridiques et constitutionnelles, notamment les relations fédérales-provinciales, l'appareil judiciaire et l'administration de la réforme de la justice et du droit, ce qui explique, en partie, pourquoi je suis ici aujourd'hui, puisque le projet de loi C-2 traite de la réforme électorale. Je suis donc ici pour parler des dispositions de ce projet de loi qui portent précisément sur le processus électoral au Canada et des modifications proposées à la Loi électorale du Canada ayant trait à la réforme du financement des partis politiques du Canada.

Les deux principales réformes électorales proposées dans le projet de loi C-2 sont les suivantes: premièrement, des changements aux limites des contributions pouvant être versées aux partis politiques et aux candidats, aux candidats à l'investiture, aux associations de circonscription et aux candidats à la direction; deuxièmement, des changements, requis depuis longtemps, au processus de nomination des directeurs de scrutin. Je fais donc expressément référence à l'article 45 du projet de loi, auquel je renvoie les honorables sénateurs. Cet article se trouve à la page 58 du projet de loi faisant l'objet de votre étude et vise précisément à modifier le paragraphe 401(1) de la Loi électorale du Canada portant sur les limites des contributions. Je fais aussi référence à l'article 174 du projet de loi, à la page 128, qui propose de modifier le paragraphe 24(1) de la loi, portant sur la nomination des directeurs de scrutin.

La Loi électorale du Canada régit les contributions aux campagnes électorales et le financement des partis politiques et des candidats. Elle assure la transparence et réglemente les activités financières des partis politiques. Comme tous les sénateurs le savent, le projet de loi C-2 limite à 1 000 \$ les contributions que peut verser annuellement un particulier à un parti politique enregistré. Il réduit — de 5 000 à 1 000 \$ — la limite annuelle des contributions qu'un particulier peut faire aux entités d'un même parti politique. Il s'agit des candidats, des candidats à l'investiture et des associations de circonscription, comme le précise le texte législatif. La limite des contributions des particuliers ne passe donc pas de 5 000 à 1 000 \$, mais de 5 000 à 2 000 \$.

Bill C-2 also lowers, from \$5,000 to \$1,000, a separate pocket which is for contributions that an individual can make to leadership contestants of a particular political party during a year that that particular party is conducting a leadership contest.

This bill also establishes provisions to terminate all contributions from corporations, unions or unincorporated associations. In essence, honourable senators, individual Canadian citizens or landed immigrants will now be the only legal persons, as lawyers say, that can make political contributions. That is as it should be. For instance, in the United States, in France, and in the provinces of Quebec and Manitoba, they have already banned corporate donations to political parties. Bill C-2 will extend this practice to our country for federal political activity.

The intention of these provisions is to ensure that money — that is, campaign contributions — does not have the ear of government. It should be Canadians who have the ear of government. These changes will level the playing field amongst individual contributions and encourage political parties to engage individual Canadians in the electorate more directly.

It is important to note that the vast and overwhelming majority of all political contributions in this country come from individual Canadians currently in amounts well under \$1,000. Introducing a \$1,000 limit on contributions limits the capacity and even the appearance of such capacity for interests or Canadians of substantial financial means to be seen to or assert or extract financial influence in our country's electoral process.

No one could seriously argue that a contribution of \$1,000 to a political party or a candidate could even appear to give such a contributor any unnecessary undue influence in the electoral process. These limits rebuild public confidence and assure that influence is seen not to be brought through large political donations. That is how government earns the trust of Canadians.

The second major electoral reform that Bill C-2 would enact is a long-overdue change in the appointment of returning officers. Honourable senators, I would like to repeat what I said when I appeared before the House of Commons committee on this bill. The continuation of the practice in this country of having the senior state official responsible for the conduct of a federal election or by-election within an electoral district being a cabinet appointee is simply unacceptable, in our view, in a modern democratic electoral process. For some time, the Chief Electoral Officer has been calling for the appointment power for returning officers to be shifted from the political executive — that is, the cabinet — to his office in his capacity as an independent officer of Parliament.

I would make particular reference to the recommendations of the current Chief Electoral Officer that he gave arising from the 38th general election, entitled *Completing the Cycle of Electoral Reforms*, which was reported to the Speaker of the House of Commons pursuant to section 525 of the act, September 29, 2005. If honourable senators will look at

En outre, le projet de loi C-2 réduit — de 5 000 à 1 000 \$ — les contributions qu'un particulier peut verser aux candidats à la direction d'un parti durant une année où ce parti lance une course à la direction.

Ce projet de loi comporte également des dispositions visant à éliminer toutes les contributions des entreprises, des syndicats et des associations sans personnalité morale. Ainsi, mesdames et messieurs les sénateurs, les seules personnes morales, comme les appellent les avocats, pouvant verser des contributions aux partis politiques seront les citoyens canadiens et les immigrants reçus, comme cela devrait être le cas. Par exemple, les États-Unis, la France et les provinces du Québec et du Manitoba interdisent déjà les dons de sociétés aux partis politiques, et le projet de loi C-2 permettra d'appliquer cette mesure au Canada, pour l'activité politique fédérale.

L'intention de ces dispositions est de faire en sorte que l'argent — les contributions aux campagnes électorales — n'influence pas le gouvernement. Ce sont les Canadiens qui devraient jouer ce rôle. Ces changements assureront des conditions équitables et encourageront les partis politiques à s'adresser plus directement à l'électorat.

Il importe de noter qu'une majorité écrasante de toutes les contributions politiques au Canada sont faites par des particuliers et sont bien inférieures à 1 000 \$. En fixant un montant maximal de 1 000 \$, nous limitons la capacité, ou même l'apparence de capacité, de certains intérêts ou de Canadiens ayant d'importants moyens financiers d'exercer une influence financière sur le processus électoral du pays.

Personne ne peut sérieusement soutenir qu'une contribution de 1 000 \$ à un parti politique ou à un candidat pourrait donner l'impression que le donateur exerce une influence indue sur le processus électoral. Ces limites permettront de regagner la confiance du public et assureront qu'il est impossible d'acheter de l'influence par des dons importants. Voilà comment le gouvernement gagne la confiance des Canadiens.

La deuxième réforme électorale majeure prévue par le projet de loi C-2 est un changement, attendu depuis longtemps, au processus de nomination des directions de scrutin. Mesdames et messieurs les sénateurs, je répète ce que j'ai dit lorsque j'ai témoigné devant le comité de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi. Il est tout simplement inacceptable, dans le cadre d'un processus électoral moderne et démocratique, que les hauts fonctionnaires responsables de la conduite des élections fédérales — générales ou partielles — soient nommés par le Cabinet. Depuis un certain temps déjà, le directeur général des élections demande que le pouvoir de nommer les directeurs de scrutin soit retiré de l'exécutif politique — c'est-à-dire du Cabinet — et soit conféré à son propre bureau, en sa capacité de haut fonctionnaire indépendant du Parlement.

Je fais particulièrement référence aux recommandations faites par le directeur général des élections à la suite des 38^e élections générales dans un document intitulé *Parachever le cycle des réformes électorales*, soumis au Président de la Chambre des communes en vertu de l'article 525 de la loi et daté du 29 septembre 2005. Aux pages 14 à 17 de ce rapport,

pages 14 to 17 of that report they will see that Mr. Kingsley recommended that the power to appoint returning officers under the act be transferred from the Governor-in-Council to his office.

I would further make reference to the 13th report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs of the House of Commons dated June of this year, entitled *Improving the Integrity of the Electoral Process: Recommendations for Legislative Change*. This report was made by that committee pursuant to House Standing Order 108(3)(a)(vi) and was that committee's direct response to the September 2000 report I just referenced of the Chief Electoral Officer.

Honourable senators, in that report at page 4 it is clearly indicated that a majority of the members of that House committee basically agreed with this recommendation, i.e., that the appointment of returning officers should be in the hands of the impartial Chief Electoral Officer, not in the hands of the political executive.

The Conservative Party is particularly pleased that the government has chosen to propose, finally, this overdue reform and incorporate it into Bill C-2.

To conclude, I am well aware of the tradition of collegiality that exists among senators and Senate committees. I look forward to hearing the insight and input of all honourable senators regarding my remarks and the provisions of the bill.

Senator Stratton: I like your comment about collegiality. For the most part it is collegial; the odd time we get into a little tussle.

My question has to do with the reasoning behind the reduction of the limit from \$5,000 to \$1,000. The \$1,000 limit does not seem like a lot of money in today's terms; the \$5,000 is a much more significant sum. Having been involved in fundraising before, I know it is much easier to get a few \$5,000 contributions than many more \$1,000 or less contributions. How will the reduction in the limit from \$5,000 to \$1,000 affect your party? The principle behind this is to expand the base of fundraising to the citizens of Canada rather than the large donors. How will you pick up the slack that you lose with the reduction of the \$5,000 contribution?

Mr. Donison: There is no question that lowering these limits will make the work of political parties and fundraising more difficult. The bill is reflective of what I will call the new reality of fundraising. This is the case in the United Kingdom, the United States and across modern western democracies. The reality of modern fundraising is its small donations from individual Canadian citizens. Our party for some time has been working hard, as are some of the other parties as well, and our emphasis has been on enhancing and increasing that individual donor base, but it continues to be a challenge.

In my role as executive director, there is nothing I like better than to see those \$5,000 cheques coming across party desks. The rationale for the limit is that, for most working-class and middle-class Canadians, anything over \$1,000 is a great deal of

M. Kingsley recommande que le pouvoir de nomination des directeurs de scrutin conféré par la loi soit transféré du bureau du gouverneur en conseil à son propre bureau.

Je cite également le 13^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, daté de juin 2006 et intitulé *Améliorer l'intégrité du processus électoral: Recommandations de modifications législatives*. Ce rapport a été préparé conformément au sous-alinéa 108(3)a)(vi) du Règlement de la Chambre des communes, directement en réponse au rapport du directeur général des élections de septembre 2005, dont je viens de parler.

Mesdames et messieurs les sénateurs, il est clairement indiqué dans ce rapport, à la page 4, qu'une majorité des membres de ce comité de la Chambre appuie cette recommandation, à savoir que la nomination des directeurs de scrutin doit être confiée au directeur général des élections, qui est impartial, plutôt qu'à l'exécutif politique.

Le Parti conservateur du Canada est ravi que le gouvernement propose enfin cette réforme tant attendue et l'intègre au projet de loi C-2.

Pour conclure, je suis bien conscient de la tradition de collégialité qui existe parmi les sénateurs et au sein des comités sénatoriaux. Je suis dans l'impatience de connaître le point de vue des honorables sénateurs sur mes observations et les dispositions du projet de loi.

Le sénateur Stratton: J'aime vos commentaires concernant la collégialité. Nous agissons en collégialité la plupart du temps, quoiqu'il nous arrive de nous disputer un peu.

Ma question a trait au raisonnement sous-jacent à la réduction de la limite des contributions, qui passe de 5 000 à 1 000 \$. Mille dollars, cela ne semble pas beaucoup aujourd'hui, comparativement à 5 000 \$. Ayant déjà participé à des activités de financement, je sais qu'il est beaucoup plus facile de recueillir quelques contributions de 5 000 \$ qu'un grand nombre de contributions de 1 000 \$ ou moins. Comment la réduction de 5 000 à 1 000 \$ affectera-t-elle votre parti? Le principe sous-jacent à cette réduction consiste à faire en sorte que les simples citoyens contribuent davantage au financement que les grands donateurs. Comment allez-vous combler le manque à gagner qu'occasionnera l'élimination des contributions de 5 000 \$?

M. Donison: Il ne fait aucun doute que la réduction de ces limites rendra le travail et le financement des partis politiques plus difficiles. Le projet de loi est un reflet de ce que j'appelle la nouvelle réalité du financement. C'est ce que l'on retrouve au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans l'ensemble des démocraties occidentales modernes. Aujourd'hui, le financement consiste à recueillir des contributions modestes auprès des citoyens canadiens. Depuis un certain temps, notre parti s'est attelé à la tâche, comme d'autres partis, et nous cherchons à augmenter le nombre de donateurs, mais c'est toujours un défi.

En tant que directeur exécutif, il n'y a rien que j'aime le plus que de voir ces chèques de 5 000 \$ aboutir sur les bureaux du parti. On veut limiter les contributions parce que, pour la plupart des Canadiens de la classe ouvrière et de la classe moyenne, tout

money. It is important to keep in mind that when individual Canadians make contributions to political parties or candidates, they are making them out of those hard-earned after-tax dollars.

Senators are familiar with what is called the political tax credit, with which the bill does not deal. It currently allows up to \$1,275 per year for credit. Once you get beyond \$1,000 for the average Canadian, there is not even a tax benefit. Perception is important in politics, and I feel concerned about, as someone who calls himself a practitioner in politics, the fact that there is much cynicism out there about the political process. The bill goes a long way to speak to average working-class and middle-class Canadians, because for most Canadians \$5,000 in after-tax dollars is an insurmountable figure. Reducing it to two pockets — it is actually \$2,000, two small manageable \$1,000 pockets — helps us in the perception department. In the reality of modern political financing, that is where the 90 per cent or more of the contributions are coming from anyway. We will continue our efforts in that direction.

Senator Stratton: The other question I have is with regard to the ongoing battle, of which you are well aware, between the constituency associations and the national party. Constantly you hear complaints from constituency associations that the national party — it does not matter which party — takes the lion's share and the constituency associations are out in left field, as it were. Do you think this bill will improve that situation or will we still have the same problem? The smaller contributions would allow for the local party associations to raise money more conveniently. Or are we still in the same fight?

Mr. Donison: Senator, it will definitely help. This is an issue across all parties. There is certainly a perception at the local electoral district and candidate levels in all parties that the national parties are treading in their waters, if you like. They are getting donations and denying the flow to the local people.

As you know, currently there is one pocket. It is currently \$5,000, or \$5,200 after adjusting for inflation, amongst the party and all its emanations. There is built-in competition in the current legislation. What we particularly like about this bill is that it creates two pockets. There is a new, \$1,000 national pocket and a \$1,000 local pocket. Once the \$1,000 limit has been reached for our party, our plans will be to notify a donor who tries to send us more money and send it back, but encourage the donor to give it to his or her local district association.

This will improve that situation and give more opportunity to the local people to raise those small donations.

Senator Stratton: If they are not happy, can they always give you a call?

Mr. Donison: They know where to reach me.

ce qui dépasse 1 000 \$ représente beaucoup d'argent. Il faut garder à l'esprit que lorsque des particuliers versent des contributions aux partis politiques ou aux candidats, ce sont des dollars qu'ils ont durement gagnés et qui leur restent après impôt.

Les sénateurs connaissent bien ce qu'on appelle le crédit d'impôt pour contributions politiques, qui n'est pas visé par le projet de loi. À l'heure actuelle, on permet jusqu'à 1 275 \$ par année au titre de ce crédit. Pour le Canadien moyen, il n'y a même pas d'avantage fiscal lorsque vous allez au-delà de 1 000 \$. La perception est importante en politique et, à titre de praticien dans ce domaine, je m'inquiète du cynisme entourant le processus politique. Le projet de loi s'adresse particulièrement aux Canadiens de la classe ouvrière et de la classe moyenne parce que, pour la plupart, 5 000 \$ après impôt, c'est une somme énorme. En limitant les contributions à deux enveloppes — il s'agit en fait de 2 000 \$ répartis en deux plus petites enveloppes de 1 000 \$ — on contribue à donner une meilleure perception des choses. Dans la réalité du financement politique moderne, c'est ce qui constitue 90 p. 100 ou plus des contributions, de toute façon. Nous poursuivrons nos efforts dans ce sens.

Le sénateur Stratton: Mon autre question porte sur la bataille que se livrent les associations de circonscription et le parti national, dont vous êtes bien au courant. Les associations de circonscription se plaignent constamment que le parti national — peu importe le parti — se garde la part du lion et que ces associations sont laissées pour compte. Croyez-vous que ce projet de loi permettra d'améliorer les choses ou que le problème va perdurer? La limite des contributions étant réduite, ce sera plus pratique pour les associations locales de recueillir des fonds. Ou bien allons-nous nous livrer à la même bataille?

M. Donison: Sénateur, ce sera certainement plus facile. Ce problème existe au sein de tous les partis. Les circonscriptions et les candidats de toutes les allégeances ont certes l'impression que les partis nationaux empiètent sur leur terrain, si vous voulez. Ces derniers reçoivent des dons et refusent d'en faire profiter les circonscriptions.

Comme vous le savez, il y a actuellement une seule enveloppe. La limite actuelle est de 5 000 \$, ou 5 200 \$ après inflation, pour l'ensemble du parti et toutes ses entités. La loi actuelle favorise la concurrence. Le projet de loi crée deux enveloppes, et c'est ce que nous aimons en particulier. Il y a une nouvelle enveloppe nationale de 1 000 \$ et une enveloppe locale de 1 000 \$ également. Lorsque la limite de 1 000 \$ aura été atteinte pour notre parti, nous allons en aviser le donateur qui essaie de nous envoyer une somme supplémentaire et nous allons la lui retourner, en l'encourageant toutefois à la donner à son association de circonscription.

Cette façon de faire améliorera la situation et permettra aux gens dans les régions de recueillir davantage de petites contributions.

Le sénateur Stratton: S'ils ne sont pas satisfaits, peuvent-ils toujours vous appeler?

M. Donison: Ils savent où me trouver.

Senator Zimmer: We have had three eminent witnesses who have come before us in the last several days: Professor Franks, Professor Aucoin and Professor Pal. All three had individual statements that I found interesting. I would like to lay out at this time what they had said.

One of them said the federal accountability act appears to imply a deep mistrust. There are legitimate concerns that the plan goes too far in the control, punishment and mistrust direction.

Another said the accountability act now before Parliament, such as the changes to Canada Elections Act respecting campaign contributions, have little or nothing to do with government accountability.

The third one indicated that there is a distinct advantage for the government in power to raise funds and, in his opinion, this bill is politically motivated.

Do you have any comments?

Mr. Donison: Those eminent academics have their opinions. First, on the issue of political motivation, I respectfully do not agree with them. The purpose of the bill, as I said earlier, is to reflect the new reality of financing for political parties across the Western democracies and to ensure that the limits are such that no one can reasonably say there is excess reliance on large donations. With all due respect, I do not agree with their opinion about political motivation.

Senator Zimmer: I thought that is what you would say. I would like to discuss some of the functions that your party has been doing recently. I would like to talk about the Conservative convention where they did not produce receipts. We are now looking at delegate fees that party members are charged to attend conventions. My understanding is that in your last convention, that was not included. What was the fee of your last convention that you had?

Mr. Donison: I believe the fee was around \$500. I would have to double-check that.

Senator Zimmer: How many people attended? Do you have any idea?

Mr. Donison: I do not have those figures in front of me, but I can certainly get those numbers for you.

Senator Zimmer: Do you have a rough idea?

Mr. Donison: No. I would not even hazard a guess. In terms of actual paying delegates, I do not know.

The Chairman: Mr. Donison, would you mind getting the figures and sending them to the clerk so that we can distribute them to all members of the committee?

Mr. Donison: I will dig up those numbers, senator and chairman, and give them to the clerk.

The Chairman: Thank you for that.

Le sénateur Zimmer: Trois éminents témoins ont comparu devant nous au cours des derniers jours: les professeurs Franks, Aucoin et Pal. Tous les trois ont fait des déclarations que j'ai trouvées intéressantes. J'aimerais en faire un résumé.

L'un d'eux a dit que la loi fédérale sur la responsabilité semble impliquer une profonde méfiance. On se demande à juste titre si la loi ne va pas trop loin au chapitre du contrôle, du châtiment et de la méfiance.

Un autre témoin a dit que la loi sur la responsabilité qu'étudie présentement le Parlement, notamment les changements apportés à la Loi électorale du Canada au sujet des contributions électorales, a très peu à voir, sinon rien du tout, avec la responsabilité du gouvernement.

Le troisième a indiqué que le parti au pouvoir avait un avantage évident au chapitre du financement et que, à son avis, le projet de loi repose sur des motifs politiques.

Avez-vous des commentaires?

M. Donison: Ces éminents universitaires ont leurs opinions. Tout d'abord, concernant les motifs politiques, je dois dire, en toute déférence, que je ne suis pas d'accord avec eux. Comme je l'ai mentionné plus tôt, l'intention du projet de loi consiste à refléter la nouvelle réalité du financement des partis politiques dans l'ensemble des démocraties occidentales et à garantir que les limites sont telles que personne ne puisse raisonnablement dire qu'il y a une dépendance excessive sur les grands donateurs. Avec tout le respect que je leur dois, je ne suis pas d'accord avec eux pour ce qui est des motifs politiques.

Le sénateur Zimmer: Je me doutais bien que vous alliez dire cela. J'aimerais parler de certaines activités auxquelles votre parti s'est adonné récemment. J'aimerais parler du congrès du Parti conservateur pour lequel on n'a pas produit de reçus. Nous parlons des droits dont les membres du parti doivent s'acquitter pour assister à des congrès. Je crois comprendre que cela n'était pas inclus lors de votre dernier congrès. Quels étaient les frais de participation au dernier congrès que vous avez tenu?

M. Donison: Je crois que c'était environ 500 \$. Il faudrait que je vérifie ce chiffre.

Le sénateur Zimmer: Combien de personnes y ont assisté? En avez-vous une idée?

M. Donison: Je n'ai pas ces chiffres ici, mais je peux certainement vous les faire parvenir.

Le sénateur Zimmer: En avez-vous une petite idée?

M. Donison: Non. Je n'essaierais même pas de deviner. Concernant les délégués qui ont payé, je ne sais pas.

Le président: Monsieur Donison, pourriez-vous obtenir les chiffres et les communiquer au greffier pour qu'ils puissent être distribués à tous les membres du comité?

M. Donison: Je vais trouver ces chiffres, monsieur le sénateur et monsieur le président, et je les remettrai au greffier.

Le président: Je vous en remercie.

Senator Zimmer: My understanding is it was over \$1 million, but please provide that information for us.

We know from the testimony Mr. Baird gave before the House committee that you did not present the members of your party who attended the convention with receipts for this convention, which is not standard practice for other major political parties, who do offer receipts. The Chief Electoral Officer of this country has asked to look at your party's books concerning this convention. Have you complied with that request?

Mr. Donison: Yes, we have. I would reference to you a press statement that I issued at the time. It is very short. With your indulgence, I would like to read it into the record. This was issued on June 29 of this year.

The party's convention arrangements in 2005 fully respected the law. The fees we charged our delegates to attend did not exceed the cost of running the convention. The fees covered such things as meals, hall rental, security and the like, and there was no net revenue earned by the party. Consistent with interpretation of the Elections Act and the Income Tax Act issued by Elections Canada and the Canada Revenue Agency and applied many times in the past concerning the price of admission to political events, receipts for political contributions were therefore not issued for any part of the delegate fee. The President of the Treasury Board, the Honourable John Baird, was quoted correctly when he was in committee as saying that the party did not issue receipts for the 2005 convention. He made no statement that the party thereby did anything contrary to political financing legislation.

I would like to add that this matter is in fact with Elections Canada and we are working through it. I think this is one of those situations where it is very much a matter of interpretation. As far as we are concerned, we have complied with the law and we will comply with the law in the future, whatever is determined in this regard.

Senator Zimmer: I believe the public has the right to know exactly what the contributions were, if there were any sizable contributions made to your party, and I am sure you will comply with that when you publish that information.

Mr. Donison: We are dealing with Elections Canada on that matter and we will comply with whatever requirements they have.

Senator Zimmer: Do you believe the committee should recommend exempting convention fees from the donation limits? In certain situations, where the limit is \$1,000, if convention fees are in the range of \$750 to \$1,000, there is nothing left throughout that year to contribute to anything else. What is your opinion regarding exempting convention fees from political donations?

Le sénateur Zimmer: Je crois comprendre que c'était plus d'un million de dollars, mais je vous prie de nous fournir cette information.

À la lumière du témoignage que M. Baird a rendu devant le comité de la Chambre, nous savons que vous n'avez pas remis de reçu aux membres de votre parti qui ont assisté au congrès, ce qui n'est pas la pratique courante des autres grands partis politiques, qui offrent effectivement des reçus. Le directeur général des élections du Canada a demandé à examiner les livres de votre parti concernant ce congrès. Avez-vous donné suite à cette demande?

M. Donison: Oui. Je vous renvoie à une déclaration que j'ai faite à la presse à ce moment-là. C'est très court. Avec votre indulgence, j'aimerais lire ce texte pour le compte rendu. Cette déclaration a été faite le 29 juin dernier. Voici en substance ce que j'ai dit.

Les dispositions prises lors du congrès du parti en 2005 étaient tout à fait conformes à la loi. Les frais qu'ont payés nos délégués n'ont pas excédé les coûts du congrès. Ces frais ont servi à couvrir, entre autres, les repas, la location de salles et la sécurité, et le parti n'a réalisé aucun revenu net. Conformément à l'interprétation de la Loi électorale du Canada et de la Loi de l'impôt sur le revenu faite par Elections Canada et l'Agence du revenu du Canada, et appliquée à de nombreuses reprises par le passé au sujet des frais d'admission aux événements politiques, aucun reçu pour contributions politiques n'a donc été délivré pour une partie quelconque des frais des délégués. Le président du Conseil du Trésor, l'honorable John Baird, a été cité correctement lorsqu'il a comparu devant un comité, et il a dit effectivement que le parti n'avait pas délivré de reçu pour le congrès de 2005. Il n'a fait aucune déclaration selon laquelle le parti aurait ainsi contrevenu à la loi sur le financement des partis politiques.

J'aimerais ajouter qu'Élections Canada est saisi de ce dossier et que nous travaillons à régler cette affaire. À mon avis, il s'agit d'une question d'interprétation. En ce qui nous concerne, nous avons respecté la loi et nous continuerons de le faire, peu importe quelles seront les conclusions.

Le sénateur Zimmer: Je crois que la population a le droit de savoir exactement ce qu'ont été les contributions, si des contributions importantes ont été faites à votre parti, et je suis convaincu que vous répondrez à cette attente lorsque vous publierez cette information.

M. Donison: Nous collaborons avec Elections Canada à ce sujet et nous nous conformerons à toutes ses exigences.

Le sénateur Zimmer: Croyez-vous que le comité devrait recommander que la limite des contributions ne s'applique pas aux frais de participation à des congrès? Dans certaines situations, si la limite est fixée à 1 000 \$ et que les frais de participation à un congrès oscillent entre 750 \$ et 1 000 \$, il n'y a plus de marge de manœuvre au cours de cette année-là pour contribuer à autre chose. Que pensez-vous d'exclure les frais des congrès des contributions politiques?

Mr. Donison: Our opinion is that is not necessary. Our view is that if a political party is to hold a national convention, the convention is used partly as a fundraiser. I do not think there is any disagreement. When a political party holds an event, whether it is a fundraiser or a convention, if it makes a profit, if it becomes a net revenue generator for the party, we have no disagreement that in those situations, contributions would have to be receipted. All I can suggest to you is that I do not think the difficulty arises for your party out of the legislation itself; it arises out of the fact that you are charging a \$995 delegate fee.

Senator Zimmer: Senator Mercer and I work closely on fundraising for conventions. We budget to try to break even. There are times when we make a little money and there are times when we lose money, but our original intent is to break even. It is not considered a fundraiser. At conventions, many times the expectation is for good attendance, but there are times this does not happen, based on a number of factors. We try to budget in a way that we break even and it is not considered a fundraiser.

Mr. Donison: If the national convention turns out not to be a net fundraiser for you, our view, subject to Elections Canada, is that there are no contributions and there is no receipting to do. That is obviously a matter of interpretation that we will have to work through.

Senator Zimmer: You mentioned Quebec, as far as not having corporate limits. In fact, Quebec does not allow contribution from companies. However, there is a report being considered now from the Chief Electoral Officer, a report submitted by retired Superior Court Judge Jean Moisan. In it he recommends that corporate donations be allowed up to \$15,000 and individual donations up to \$5,000. Quebec is now reconsidering their whole scenario and considering a change to the limits in the amounts of \$15,000 and \$5,000. What is your opinion?

Mr. Donison: I respectfully disagree with that. The reason I disagree is because corporations, unions and unincorporated associations do not vote. They have not had votes for a long time. It seems to me that what we should be encouraging is citizen participation in politics. Canadian citizens, whose ultimate act is voting — the other one is donating money and supporting the political party of their choice — are the individuals who should be involved financially in politics, and not other legal persons, whether it be corporations or unions. I would respectfully disagree with the former Chief Electoral Officer's opinion.

Senator Zimmer: There was a rather odd situation the other day, if I can respond to you on that. While we were in hearings, a very strong fundraiser of your party in Manitoba was sick with the flu. He turned the television on to CPAC, where we were discussing the issue of corporate donations and companies. He

M. Donison: Nous croyons que ce n'est pas nécessaire. Selon nous, si un parti politique tient un congrès national, ce dernier sert en partie d'activité de financement. Je ne crois pas qu'il y ait de mésentente à ce sujet. Lorsqu'un parti politique organise une activité, que ce soit une activité de financement ou un congrès, s'il fait un profit ou si l'activité génère un revenu net pour le parti, nous convenons que, dans ce cas, des reçus doivent être délivrés en échange des contributions. Tout ce que je peux vous dire, c'est que le problème ne vient pas de la loi en soi, mais bien du fait que vous demandez à vos délégués de payer 995 \$.

Le sénateur Zimmer: Le sénateur Mercer et moi travaillons en étroite collaboration au financement des congrès. Nous établissons un budget afin de couvrir les frais. Parfois, nous faisons un peu d'argent et parfois nous en perdons, mais notre intention au départ est de couvrir les frais. Nous ne considérons pas qu'il s'agit d'une activité de financement. Bien souvent, nous nous attendons à une bonne assistance, ce qui ne se produit pas toujours, à cause de divers facteurs. Nous essayons d'établir un budget de façon à couvrir les frais et selon nous, ce n'est pas une activité de financement.

M. Donison: Si le congrès national ne génère pas de recettes nettes, sous réserve de ce que dira Elections Canada, nous sommes d'avis qu'il n'y a aucune contribution et qu'il n'est pas nécessaire de délivrer des reçus. Il s'agit évidemment d'une question d'interprétation que nous devons tirer au clair.

Le sénateur Zimmer: Vous avez mentionné le Québec, en parlant des limites aux contributions des sociétés. En fait, le Québec interdit toute contribution des entreprises. Toutefois, le directeur général des élections examine actuellement un rapport soumis par le juge à la retraite Jean Moisan, de la Cour supérieure. Ce dernier recommande que les sociétés puissent verser des contributions maximales de 15 000 \$ et que les contributions des particuliers puissent atteindre les 5 000 \$. Québec réexamine maintenant son scénario et envisage de modifier les limites, à la hauteur de 15 000 \$ et de 5 000 \$. Qu'en pensez-vous?

M. Donison: En toute déférence, je ne suis pas d'accord et ce, parce que les sociétés, les syndicats et les associations sans personnalité morale ne votent pas. Ils ne votent pas depuis longtemps. Il me semble que nous devrions plutôt encourager les citoyens à participer à la vie politique. Les citoyens canadiens, dont le geste ultime consiste à voter — l'autre consiste à donner de l'argent et à soutenir le parti politique de leur choix — sont les personnes qui devraient participer financièrement à la vie politique, et non les autres personnes morales, que ce soit des entreprises ou des syndicats. Je ne suis pas d'accord avec l'ancien directeur général des élections.

Le sénateur Zimmer: Je me suis trouvé dans une situation plutôt étrange l'autre jour, si je peux vous répondre à ce sujet. Nous tenions des audiences et un très important collecteur de fonds de votre parti au Manitoba, qui était grippé, s'est mis à nous regarder sur les ondes de CPAC, alors que nous discussions

immediately sent me an email in which he said that he strongly believes that we have to encourage the \$1,000 donations.

On your point that they do not vote, Minister Baird said that, and it was a good answer. I have thought about it. Over the last month, I have received many emails, letters and phone calls from a variety of political parties, saying: In fact, we do vote. My company will have an opportunity to participate in the democratic process of this country, and by not allowing me or my company to be able to contribute to a party that I believe in, on their fiscal responsibility, takes away a demographic right.

They are saying to me in many ways that yes, they do vote, they vote through their company's beliefs. I am sure we will disagree on that, too, but I wanted to put that on the table. There is another opinion out there and it is an interesting comment, their contention that there is an opportunity for a company to vote through the democratic responsibility and the right to make a political donation.

Mr. Donison: Was this a federal Conservative or provincial Conservative fundraiser? I am not asking for the name. I am just not familiar with that.

Senator Zimmer: Federal.

Mr. Donison: Most working-class and middle-class Canadians are employed. That is their source of income. They are not incorporated, they do not have a company and they do not carry on business through a corporation. Those individual business persons will be allowed to use their \$1,000 limit. I am of the view that why should they be able to do it twice? Why should they have extra participation in financing a party simply because they are incorporated? Our view is to keep it to individual Canadians and landed immigrants who we want to encourage to eventually become citizens, and that is where it should stay.

Senator Zimmer: If I could counter that. I would just like to add that a lot of them do not make donations individually, and then they want the opportunity to do that through their company.

Given the \$1,000 limit being proposed and the \$1,000 most of your party would charge to attend a fundraiser, I understand there are cocktail receptions being conducted in October by your party for which they are requesting is \$2,000: \$1,000 to the party and \$1,000 to the constituency.

Do you know anything about that or these fundraisers that are coming up in the near future by Mr. Harper?

Mr. Donison: I am not aware of that particular aspect. Again, there may be situations where the national party will hold joint fundraisers, as all parties will be able to do, with particular electoral district associations so that contributors can give \$1,000 to the party, as the act specifies, and a separate

des contributions des sociétés et des entreprises. Il m'a immédiatement envoyé un courriel me disant qu'il croyait fermement que nous devons encourager les contributions de 1 000 \$.

Vous dites que ces entités ne votent pas; le ministre Baird a dit cela aussi et c'était une bonne réponse. J'y ai réfléchi. Au cours du mois dernier, j'ai reçu de nombreux courriels, lettres et appels téléphoniques de divers partis politiques me disant le contraire. On me dit « mon entreprise aura l'occasion de participer au processus démocratique de notre pays et en m'interdisant, à moi ou à mon entreprise, de contribuer au financement d'un parti dans lequel je crois, sur la foi de sa responsabilité financière, on brime un droit démocratique. »

De bien des façons, ils me disent qu'ils votent effectivement, qu'ils votent de par les croyances de leur entreprise. Nous serons certainement en désaccord sur ce point également, mais je voulais le dire. Il existe une autre opinion et il est intéressant de connaître ce point de vue, à savoir qu'une entreprise peut voter en exerçant sa responsabilité démocratique et son droit de verser une contribution à un parti politique.

M. Donison: Était-ce un agent de financement du Parti conservateur fédéral ou provincial? Je ne veux pas de nom. Je ne suis tout simplement pas au courant de cela.

Le sénateur Zimmer: Du parti fédéral.

M. Donison: La plupart des Canadiens de la classe ouvrière et de la classe moyenne sont des employés. Leur emploi est leur source de revenu. Ils ne sont pas constitués en personne morale, n'ont pas d'entreprise et ne mènent pas des affaires par le truchement d'une société. Ces gens d'affaires pourront utiliser leur limite de 1 000 \$. Pourquoi devraient-ils pouvoir l'utiliser deux fois? Pourquoi devraient-ils participer davantage au financement d'un parti tout simplement parce qu'ils sont constitués en sociétés? Nous voulons limiter les contributions aux particuliers, que ce soit des citoyens canadiens ou des immigrants reçus, que nous voulons encourager à obtenir la citoyenneté canadienne, et c'est là où il faut en rester.

Le sénateur Zimmer: Si vous me permettez de répliquer. J'aimerais simplement ajouter qu'un bon nombre ne versent pas de contribution personnelle et souhaitent pouvoir le faire par l'entremise de leur entreprise.

Compte tenu de la limite proposée de 1 000 \$ et des frais de 1 000 \$ que la plupart de vos organisateurs exigeront pour assister à une activité de levée de fonds, je crois comprendre que votre parti tiendra des cocktails en octobre dont les frais de participation seront de 2 000 \$: 1 000 \$ pour votre parti et 1 000 \$ pour la circonscription.

Êtes-vous au courant de cela ou des activités de levée de fonds que M. Harper va tenir très bientôt?

M. Donison: Je ne suis pas au courant de cet aspect particulier. Encore une fois, il peut arriver que le parti national organise des activités conjointes de levée de fonds, comme tous les partis seront en mesure de le faire, avec les associations de circonscription; les participants peuvent alors donner 1 000 \$ au parti, comme le

\$1,000 to the EDA, but I am not aware of those particular arrangements. I would think if they were properly documented they will not violate the spirit or the text of the statute.

Senator Zimmer: Thank you, Mr. Donison. I have enjoyed the banter.

Senator Segal: The most difficult job in the country is being the national director of any political party. Expectations are massive, resources are limited and when you cannot blame anybody else, you always blame party headquarters — in all political parties. It is a matter of course.

I would like to ask a question of the national director of the Conservative Party, as someone who is obviously a Conservative, about the increasing role of the state in election financing that these rules will, by definition, generate. To be fair, it was Prime Minister Chrétien who began that process in a previous administration. If you reduce the amount of contribution that can be made by individuals, if you take out corporations and trade unions, and if you accept for a moment that the cost of elections — the democratic process, campaigning locally and nationally — has no prospect of reduction but rather is going up with media costs and all the attendant pressures, I would be interested in your sense of how that gap will be addressed.

It may be addressed by more effective fundraising by the existing political parties as they develop their skill sets, and that would be a good thing. However, I worry that if you assume there are always people thinking about how they can get around the system, this may have the inadvertent impact of generating more of that kind of activity, not in any particular political party but in all the political parties. I want you to deal with that.

I also would like you to give me your view on the difference between political patronage and bureaucratic patronage. The government's initiative with respect to de-partisanizing the appointment of returning officers is a superb reinforcement of the democratic principle. It has been my experience, however, that to the extent that one says to the political side of the measure, this is no longer your decision to make. If that is downloaded to the democratic part of process — and I say that with the highest regard for the Chief Electoral Officer, who is an absolute professional in every respect — one kind of patronage is being replaced with another. I would be interested in your perspective, as the national director of the Conservative Party, with respect to the fairness of that process.

I assume that once legislation is passed, regulations will have to be put into effect relative to the actual practical application of such. Is there any advice you might be able to give the committee, either now or in the future, with respect to how that process might roll out in a way that protects the notion that election workers in the riding should be reflective of no partisan interest or, at least, be reflective of a multi-partisan view that represents all the parties in the mix?

précise la loi, et une somme distincte de 1 000 \$ à l'association, mais je ne suis pas au courant de ces arrangements. Si les organisateurs sont dûment renseignés, j'imagine qu'ils n'iront pas à l'encontre de l'esprit ou du texte de la loi.

Le sénateur Zimmer: Merci, monsieur Donison. J'ai bien aimé la plaisanterie.

Le sénateur Segal: L'emploi le plus difficile au pays, c'est celui de directeur national d'un parti politique quelconque. Les attentes sont énormes, les ressources sont limitées et lorsque vous ne pouvez blâmer personne d'autre, vous jetez toujours le blâme sur le bureau central du parti — c'est vrai pour tous les partis politiques. Il en est toujours ainsi.

J'aimerais poser une question au directeur national du Parti conservateur, qui est évidemment un conservateur, au sujet du rôle croissant de l'État dans le financement électoral que ces règles, par définition, entraîneront. Pour être juste, il faut dire que c'est le premier ministre Chrétien qui a amorcé ce processus, dans une administration antérieure. Si vous réduisez la limite des contributions pouvant être versées par des particuliers, si vous excluez les sociétés et les syndicats et si vous admettez pour un instant que le coût des élections — le processus démocratique, les campagnes aux niveaux local et national — n'ira pas en diminuant, mais plutôt en augmentant compte tenu des coûts des médias et autres, j'aimerais que vous nous disiez comment cet écart sera comblé.

Il est possible qu'il soit comblé du fait que les partis politiques existants mèneraient des activités de financement plus efficaces en devenant plus compétents dans ce domaine, et ce serait une bonne chose. Toutefois, en présumant qu'il y aura toujours des personnes qui chercheront à déjouer le système, je me demande si, par inadvertance, on encouragera davantage ce type de comportement et ce, dans tous les partis politiques. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

J'aimerais aussi savoir quelle est, selon vous, la différence entre le favoritisme politique et le favoritisme bureaucratique. Les efforts du gouvernement visant à dépolitiser la nomination des directeurs de scrutin renforcent énormément le principe démocratique. Toutefois, selon mon expérience, si on enlève aux partis politiques ce pouvoir de décision pour le confier à la partie démocratique du processus — et je le dis avec le plus grand respect pour le directeur général des élections, qui est un professionnel à tous les égards — on remplace un type de favoritisme par un autre. À titre de directeur national du Parti conservateur, j'aimerais savoir ce que vous pensez de l'équité de ce processus.

Je présume qu'une fois le projet de loi adopté, un règlement d'application devra être mis en œuvre. Pourriez-vous donner des conseils au comité, maintenant ou plus tard, sur la façon dont ce processus pourrait se dérouler de manière à garantir que le personnel électoral d'une circonscription donnée ne projette aucun intérêt partisan ou, du moins, qu'il projette un point de vue multipartite, représentant toutes les parties en cause?

The final question relates to the legislation before us and the coming into effect date — whatever that ends that up being — when and if it passes this chamber and when and if it is given Royal Assent and a proclamation date is set.

Is it a matter of substance to you, as the national director of the Conservative Party, whether the coming into effect date of any of the provisions is immediately upon Royal Assent or a different date? A specific date, perhaps January 15, 2007, would give parties a chance to adjust to whatever implications may emerge, not only parties but also the larger public service in a sense, because of the broad range of this legislation. I would be appreciative of any advice you could give the committee on those points.

Mr. Donison: I will try to answer the questions in the order you put them to me.

The first was your concern about the fact we were limiting individual contributions and eliminating corporate entirely, cutting off some sources of revenue. I think you said it best. The political parties are just going to have to work harder, sir. That is the price to be paid. I am happy with that for the reasons I already gave in the rationale to the committee as to why it should be \$1,000. It is the price that we need to pay, and it will make my job harder and that of all of us in the process harder, but it is a challenge and it is worth it. The parties will have to make up the gap by the hard work. That is all I can say.

You mentioned that the effect may be, because it is more restrictive, to increase the chances of people getting around the rules. That is always possible. It is my observation with such rules, whether it is the area of accountability, or ethics or elections, that Parliament, with all due respect, can pass statutes. However, the Elections Act has been based on the assumption of the common decency and honesty of 99 per cent of Canadians. To a certain extent, we have to proceed on that basis. It may increase that possibility, senator, but I am not concerned about it. The parties will have to distance themselves in this area.

You asked me about bureaucratic versus pure political patronage. It is not my expertise to talk about that in a general, government-wide context but in the context specifically of the Chief Electoral Officer and the issue of the appointment of returning officers. I, too, have always been concerned that in the end there are only two types of patronage. However, in this particular case, if we resolve bureaucratic patronage — if that is what it is — due respect to the Chief Electoral Officer, I am in support of that. He is not just a mere bureaucrat; he is also an officer of this Parliament. I am satisfied that, through his offices, impartiality at the local level will be maintained. There have been concerns or a perception, if not actual cases, where local returning officers were perceived to be quite partisan — being appointees of the government of the day, so to speak. This bill eliminates that. If there is more bureaucratic patronage, that is a small price to pay in terms of that value.

Ma dernière question porte sur le projet de loi à l'étude et sur la date de son entrée en vigueur — peu importe ce qui en restera — une fois qu'il aura été adopté par le Sénat, qu'il aura reçu la sanction royale et que la loi aura été édictée.

À titre de directeur national du Parti conservateur, est-ce important pour vous que l'une ou l'autre des dispositions entre en vigueur dès la sanction royale ou à un autre moment? Une date précise, disons le 15 janvier 2007, donnerait aux partis la chance de s'adapter à tout ce que cette loi implique, non seulement les partis, mais aussi l'ensemble de la fonction publique, compte tenu de la vaste portée de cette mesure législative. Les conseils que vous pourriez donner au comité sur ces points seraient appréciés.

M. Donison: Je vais essayer de répondre aux questions dans l'ordre où vous me les avez posées.

Premièrement, vous dites que nous limitons les contributions des particuliers et supprimons entièrement celles des sociétés, ce qui élimine certaines sources de revenu. Je crois que vous l'avez bien dit. Les partis politiques vont simplement devoir travailler plus fort. C'est le prix à payer. J'en suis heureux pour les raisons que j'ai déjà données au comité en expliquant pourquoi la limite doit être de 1 000 \$. C'est le prix que nous devons payer, et ce ne sera que plus difficile pour moi et pour nous tous, mais c'est un défi qui en vaut la peine. Les partis devront combler le manque à gagner en travaillant fort. C'est tout ce que je peux dire.

Vous avez dit qu'en raison des restrictions, les gens pourraient être davantage portés à vouloir contourner les règles. C'est toujours possible. Avec des règles semblables, que ce soit dans le domaine de la responsabilité, de l'éthique ou des élections, le Parlement, avec tout le respect que je lui dois, peut adopter des lois. Toutefois, la Loi électorale a été fondée sur la présomption que 99 p. 100 des Canadiens font preuve de décence et d'honnêteté. Dans une certaine mesure, nous devons nous appuyer sur ce fondement. La chose est possible, monsieur le sénateur, mais je ne m'en inquiète pas. Les partis devront se distancier de cela.

Vous m'avez posé des questions sur le favoritisme bureaucratique et le favoritisme purement politique. Je n'ai pas l'expertise voulue pour parler de ce sujet dans le contexte global du gouvernement, mais plutôt en ce qui a trait au directeur général des élections et à la nomination des directeurs de scrutin. Moi aussi, j'ai toujours redouté qu'il y ait, au bout du compte, seulement deux types de favoritisme. Toutefois, dans ce cas particulier, si nous réglons la question du favoritisme bureaucratique — s'il s'agit de cela — avec tout le respect que je dois au directeur général des élections, je suis en faveur de cette mesure. Ce n'est pas un simple bureaucrate; il est aussi un haut fonctionnaire du Parlement. Je suis convaincu que par son intermédiaire, l'impartialité au niveau local sera assurée. Certains ont cru, et peut-être à juste titre, que les directeurs de scrutin locaux étaient plutôt partisans — ayant été nommés par le gouvernement en place. Ce projet de loi élimine cette possibilité. S'il y a davantage de favoritisme bureaucratique, c'est un moindre prix à payer en échange.

Regarding the issue of coming into effect, the Conservative Party has no difficulty in terms of the effect date. I am sure with all the national parties we have a computerized system. At the moment, it is programmed at the \$5,000 level. We will just shift our systems over to \$1,000. We do not have any difficulty as to when this bill comes into effect on the operational side.

In that regard, there have been comments that when it comes to electoral legislation, usually you want to have a firm cut-off date at the beginning. I want to remind Honourable Senators that there were some major amendments to the Canada Elections Act in 1997, I believe, and again in 2000 by previous governments, and in all those cases the cut-off was in the middle of the year; one was even on the redistribution. There was supposed to be a one-year waiting period, and I believe all those bills became law and in effect in the middle of the calendar year. We got used to that, so there is nothing magical about that. Therefore, we have no operational problem with dates, Senator.

Senator Segal: On the issue of talent, one of your jobs — as is the case of your colleagues in the other parties — is to generate talent: bright, young people across the country who want to be involved in the political process as volunteers, who care about their country, have different political views, and bring different ethnic and professional backgrounds to the process. It is the kind of politics we believe in in this country.

Is there any provision in this bill that causes you concern about attracting bright young people into the process either as volunteers, as potential candidates or as folks who will participate in the process for the long haul? Are you comfortable that the full measure of this legislation will be quite positive in every respect?

Mr. Donison: I am quite comfortable that it will be. I do not think that the legislation speaks to volunteers.

If I could add a point, though, other than fundraising, that is another big challenge that all of us face in politics.

I have not been involved in politics for as long as you, but over the years I have seen a substantial drop of volunteer involvement in all parties. There is a real problem getting individual Canadians to be motivated, particularly at the local level. It is a problem our party and all parties have. I do not think the bill speaks to that issue, but it does not stand in the way of our ability to enhance that kind of involvement.

Senator Milne: Mr. Donison, you said in your statement that the United States, France and the provinces of Quebec and Manitoba already ban corporate donations to political parties, and Bill C-2 will extend that to the country at the federal level.

What is the limit of donations that can be made in these different constituencies to political parties by individuals?

Mr. Donison: I must confess that I do not have that information with me. Are you talking about France?

Quant à la date d'entrée en vigueur, cette question n'a pas d'importance pour le Parti conservateur. Je suis certain qu'avec tous les partis nationaux, nous avons un système informatisé. Pour l'instant, le système est programmé à 5 000 \$. Nous allons simplement le modifier pour abaisser le seuil à 1 000 \$. Sur le plan des opérations, la date d'entrée en vigueur de cette loi nous est bien égale.

À cet égard, certains ont dit que lorsqu'une loi électorale est en cause, vous voulez habituellement avoir une date-butoir au départ. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que des modifications importantes ont été apportées à la Loi électorale du Canada en 1997, je crois, puis en 2000 par les gouvernements précédents, et dans tous ces cas, la date-butoir arrivait au milieu de l'année; l'une des modifications visait même le redécoupage. Il devait y avoir une période d'attente d'un an, et je crois que tous ces projets de loi ont été adoptés et sont entrés en vigueur au milieu de l'année civile. Nous nous y sommes habitués, alors il n'y a rien de magique dans tout cela. En conséquence, nous ne voyons aucun problème opérationnel pour ce qui est des dates, monsieur le sénateur.

Le sénateur Segal: L'une de vos tâches — à l'instar de vos collègues des autres partis — consiste à dépister les gens talentueux: de jeunes gens brillants, partout au pays, qui veulent participer au processus politique à titre bénévole, qui aiment leur pays, qui ont des points de vue politiques différents et qui amènent avec eux un bagage professionnel et ethnique différent. Voilà le genre de politique à laquelle nous croyons au Canada.

Y a-t-il des dispositions dans le projet de loi qui pourraient vous empêcher d'attirer des jeunes gens brillants soit à titre de bénévoles, de candidats potentiels ou d'individus qui participeront au processus à long terme? Croyez-vous que toutes les mesures prévues dans ce projet de loi auront un effet positif à tous les égards?

M. Donison: Oui, je le crois. Je ne pense pas que cette mesure législative touche les bénévoles.

Si je peux ajouter un point, mis à part le financement, il y a un autre grand défi que nous devons tous relever en politique.

Je ne m'occupe pas de politique depuis aussi longtemps que vous, mais au fil des années, j'ai remarqué une baisse substantielle du bénévolat dans tous les partis. C'est vraiment difficile de motiver des individus, en particulier au niveau local. C'est un problème pour notre parti et pour tous les autres. Je ne crois pas que le projet de loi traite de cette question, mais il ne nuit aucunement aux efforts faits pour stimuler cette participation.

Le sénateur Milne: Monsieur Donison, vous dites dans votre déclaration que les États-Unis, la France et les provinces du Québec et du Manitoba interdisent déjà aux sociétés de contribuer au financement des partis politiques et que le projet de loi C-2 permettra d'appliquer cette mesure au Canada, au niveau fédéral.

Dans ces pays et provinces, quelle est la limite des contributions qu'un particulier peut verser à un parti politique?

M. Donison: Je dois avouer que je n'ai pas cette information ici. Parlez-vous de la France?

Senator Milne: Yes.

Mr. Donison: I am not deeply familiar with their individual contribution limits. That is a good question, but I do not have an answer for that.

Senator Milne: Do you know about the provincial statutes for Québec and Manitoba?

Mr. Donison: No, I do not know offhand. It is in the record, in their statute. I am not sure what their limits are.

Senator Milne: In the U.S., do you know if they ban corporate donations to PACs — political action committees — the system they have that is used to get around any kind of ban?

Mr. Donison: I will not pretend to be an expert on the very complicated vagaries of United States election law.

From what I understand, PACs were eliminated. I believe there were legislative changes that eliminated that process. I am not particularly familiar with the arcana of American politics. Although I have an interest, I do not know a lot about political financing in their system.

Senator Milne: You say that we should be encouraging Canadian citizens to participate in the political process. This \$1,000 limit that is mandated in this bill is actually a \$2,000 limit, so let us not play around with words. It is a \$2,000 limit.

In my opinion, that figure seems to limit Canadians from actually participating in the political process. They cannot support the political party of their choice up to an amount that they would like, let alone equal to an amount they can donate to any charitable organization. They can give more money to the Canadian Cancer Society than to a political party. What is your feeling about that?

Mr. Donison: Well, first of all, as I said earlier, all the evidence I have seen indicates that 90 per cent north of all contributions for many years to all political parties, locally and nationally, have been in small donations anyway. That has been the reality.

The other thing, of course, is there is a \$1,275 political tax credit limit. With charities, it goes beyond that limit.

The statistical evidence indicates that the vast majority of Canadians do not intend to donate the amount of \$1,000 anyway, so I do not see that limit as a bar to the overwhelming majority of Canadian citizens.

Senator Milne: Do you think that the \$2,000 limit should be indexed? Five or ten years from now, that limit will effectively be a great deal less.

Mr. Donison: That is an excellent technical question. I am not sure of the answer.

Le sénateur Milne: Oui.

M. Donison: Je ne sais pas très bien quelles sont les limites des contributions des particuliers. C'est une bonne question, mais je n'ai pas de réponse.

Le sénateur Milne: Savez-vous ce qu'il en est au Québec et au Manitoba?

M. Donison: Non, je ne le sais pas. C'est écrit dans leurs documents officiels, dans leurs lois. Je ne suis pas certain de ce que sont leurs limites.

Le sénateur Milne: Savez-vous si les États-Unis interdisent aux sociétés de verser des contributions aux comités d'action politique, le système en place qui sert à contourner tous les types d'interdiction?

M. Donison: Je ne prétends pas tout connaître des vicissitudes très complexes de la loi électorale des États-Unis.

Que je sache, les comités d'action politique ont été éliminés, au moyen de changements législatifs, je crois. Je ne m'y connais pas tellement dans les mystères de la politique américaine. Bien que je m'y intéresse, j'en sais peu sur le financement des partis politiques aux États-Unis.

Le sénateur Milne: Vous dites que nous devrions encourager les citoyens canadiens à participer au processus politique. La limite de 1 000 \$ qui est fixée dans ce projet de loi est en fait une limite de 2 000 \$, alors ne jouons pas sur les mots. C'est une limite de 2 000 \$.

Selon moi, ce chiffre limite la participation des Canadiens dans le processus politique. Ils ne peuvent soutenir le parti politique de leur choix en lui versant la somme qu'ils souhaiteraient, même à la hauteur de ce qu'ils peuvent donner à une œuvre de charité. Ils peuvent donner plus d'argent à la Société canadienne du cancer qu'à un parti politique. Que pensez-vous de cela?

M. Donison: Eh bien, tout d'abord, comme je l'ai dit plus tôt, toutes les données que j'ai vues montrent que, depuis de nombreuses années, au moins 90 p. 100 de toutes les contributions versées à tous les partis politique, aux niveaux local et national, étaient des sommes modestes. Voilà la réalité.

D'autre part, le crédit d'impôt pour contributions politiques est limité à 1 275 \$. C'est davantage pour les contributions versées aux œuvres de charité.

Les statistiques montrent que la vaste majorité des Canadiens n'ont pas l'intention de donner 1 000 \$ de toute façon, alors je ne crois pas que cette limite soit un obstacle à la grande majorité des citoyens canadiens.

Le sénateur Milne: Croyez-vous que la limite de 2 000 \$ devrait être indexée? Dans cinq ou dix ans, cette somme sera effectivement beaucoup moins importante.

M. Donison: C'est une excellente question d'ordre technique. Je ne suis pas certain de connaître la réponse.

With respect to the current limits that were brought in by Bill C-24, there was an inflationary indexing clause added. Senator Mercer may have more knowledge about this than I do, but I believe that clause still exists in the bill.

I believe there will be indexing built into the limit so the \$1,000 figure will start going up each calendar year. That is my understanding of the bill, but I stand to be corrected.

Senator Milne: Maybe Senator Mercer can answer that question for us.

The current government provides funding for political parties. If this ever-increasing gap that you spoke about between the cost of running elections and the amount of money parties can raise continues to increase, do you foresee future governments trying to step in to fill that gap?

It appears that increasing government donations for elections is actually interfering greatly with the democratic process because this bill discourages Canadians from donating to a party of their choice.

Also, because they are no longer free to give what they can to the party of their choice, and the government is already giving money to the parties, the government may start to put limitations on political parties and narrow down the freedom of choice of a party to say what it wants. That may begin to interfere with its source of money from the government. Am I making myself clear at all?

Mr. Donison: That is a difficult question to answer. I do understand the question. I will try to keep my answer short.

There has already been state involvement. For over 25 years, rebates have been provided to parties in Canada of 50 per cent. That is taxpayers' money. The political tax credit itself is a form of taxpayers' money to small donors.

I cannot speculate on what a future government will do. Are you suggesting that future governments will be under pressure to increase the statutory allowances to public subsidy?

Senator Milne: Yes, mainly because of the effects of this bill.

Mr. Donison: I will repeat what I said before: It will be up to the political parties to do the job of getting small donations, doing the work and resisting that temptation. I do not think the bill increases that possibility, but I cannot speculate what a future government might do.

Senator Comeau: Are you sensing any changes or trends in the way fundraising is being planned for the future, any changes from the past because of the limits that are now being imposed?

Concernant les limites actuelles qui ont été fixées dans le projet de loi C-24, une disposition a été ajoutée pour tenir compte de l'indice d'inflation. Le sénateur Mercer en sait peut-être plus que moi à ce sujet, mais je crois que cette disposition existe toujours dans le projet de loi.

Je crois que la limite de 1 000 \$ sera indexée de sorte qu'elle augmentera à chaque année civile. C'est ce que je crois comprendre, mais qu'on me corrige si je me trompe.

Le sénateur Milne: Peut-être que le sénateur Mercer pourra répondre à cette question pour nous.

Le gouvernement actuel fournit un financement aux partis politiques. Si l'écart dont vous avez parlé entre le coût des campagnes électorales et les sommes que les partis peuvent recueillir continue de s'accroître, prévoyez-vous que les futurs gouvernements essaieront d'intervenir pour combler cet écart?

Le fait d'augmenter les contributions du gouvernement à des élections nuit grandement au processus démocratique, puisque ce projet de loi dissuade les Canadiens de contribuer au financement du parti de leur choix.

En outre, puisqu'ils ne sont plus libres de donner ce qu'ils peuvent au parti de leur choix et que le gouvernement donne déjà de l'argent aux partis, le gouvernement pourrait commencer à imposer des restrictions aux partis politiques et limiter leur liberté de parole. Cela pourrait affecter la somme qu'ils reçoivent du gouvernement. Comprenez-vous ce que je dis?

M. Donison: Il est difficile de répondre à cette question. Je comprends la question, et je vais essayer de donner une réponse brève.

L'État est déjà intervenu. Depuis plus de 25 ans, des remises de 50 p. 100 sont versées aux partis au Canada. Il s'agit de l'argent des contribuables. D'ailleurs, c'est aussi l'argent des contribuables qu'on remet aux petits donateurs en accordant un crédit d'impôt pour contributions politiques.

Je ne peux prévoir ce que fera un futur gouvernement. Êtes-vous en train de dire que les futurs gouvernements seront forcés d'augmenter les affectations législatives au titre des subventions gouvernementales?

Le sénateur Milne: Oui, principalement en raison des conséquences de ce projet de loi.

M. Donison: Je répète ce que j'ai dit tout à l'heure: ce sera aux partis politiques d'aller chercher les petites contributions, de faire le travail et de résister à cette tentation. Je ne crois pas que le projet de loi fasse augmenter cette possibilité, mais je ne peux prévoir ce qu'un futur gouvernement pourrait faire.

Le sénateur Comeau: Voyez-vous des changements ou des tendances dans la façon dont on planifie le financement dans l'avenir, des façons de faire différentes de par le passé en raison des limites qui sont maintenant imposées?

Mr. Donison: I think the act simply recognizes the current reality, which has been a trend line for several years. Again, the reality of modern political party financing is the small donor.

I saw a statistic somewhere that said for the 2008 election, it is anticipated that over 65 per cent of the donations for President of the United States will be amounts of less than \$200. That is the reality of modern party financing.

The bill simply recognizes that. I think that has been the trend for several years, and the act will just encourage us to continue to work in that direction.

Senator Comeau: You used the word “reality,” and it is on this reality parties are currently planning their strategy.

On the question of gifts, my understanding is it is now \$500 for a gift. If it is above \$500, the returning officer must evaluate the nature of the gift, and that is not in private to the legislation.

Mr. Donison: I believe that appears in section 92.

Senator Comeau: Have you had a chance to evaluate the impact of this provision as to what in fact constitutes a gift? Could it include gasoline in a vehicle or a trip to let us say a fishing lodge? What would be considered a gift?

Mr. Donison: The reason I have not been too concerned about this provision is because there is a specific section that says a contribution as defined in the act is not covered by that.

I think this is a provision dealing with some issue of trust funds and money being paid out of that. I believe it is meant to enact that.

I have not looked at it in detail because I do not think it practically affects the operations of political parties. Anything that meets the definition of contribution under the act is not caught by that section.

I believe there is an intent provision, the idea that someone is giving money for the sole purpose of influencing a public official. I have not looked at it very carefully because I do not see that it has much of an implication internally.

Senator Comeau: Have you looked at the issue from the point of view of a candidate being offered a gift from a corporation, given that corporations are no longer capable of providing donations? You have not seen this as a kind of problem, have you?

Mr. Donison: No, I do not see it as a problem.

Senator Comeau: This question is a follow-up to Senator Segal's question concerning poll workers. Historically, and I think it is still the case, the returning officer was recommended by the governing party. The number two person, the clerk, was recommended by the other party, which created a check and balance in the returning office. In the constituency returning

M. Donison: À mon avis, la loi ne fait que reconnaître la réalité, c'est-à-dire une tendance observée depuis plusieurs années. Encore une fois, le financement des partis politiques est aujourd'hui assuré par les petits donateurs.

J'ai lu quelque part qu'on prévoit, pour les élections de 2008, que plus de 65 p. 100 des contributions versées pour la présidence des États-Unis seront de moins de 200 \$. Voilà la réalité d'aujourd'hui.

Le projet de loi ne fait que reconnaître cette réalité. Je crois que cette tendance a été observée depuis plusieurs années et la loi ne fait que nous encourager à continuer à travailler dans ce sens.

Le sénateur Comeau: Vous utilisez le mot « réalité », et c'est en fonction de cette réalité que les partis planifient actuellement leur stratégie.

Concernant les cadeaux, je crois comprendre que la limite actuelle est de 500 \$. Si on reçoit davantage, le directeur du scrutin doit évaluer la nature du cadeau, et cela ne se fait pas dans le secret, conformément à la loi.

M. Donison: Je crois que cette disposition se trouve à l'article 92.

Le sénateur Comeau: Avez-vous eu l'occasion d'évaluer l'incidence de cette disposition, à savoir ce qui constitue un cadeau? Pourrait-il s'agir d'une certaine quantité d'essence dans un véhicule ou encore un voyage de pêche? Que pourrait-on considérer comme un cadeau?

M. Donison: Je ne me suis pas préoccupé de cette disposition puisqu'il est précisé dans un article qu'une contribution, telle que définie dans la loi, n'est pas visée par cette mesure.

Je crois qu'il y a une disposition portant sur les fonds détenus en fiducie et l'argent pouvant en être retiré. Je crois qu'elle a été prévue à cette fin.

Je ne m'y suis pas arrêté parce que je ne crois pas que cette mesure affecte, à toutes fins pratiques, les activités des partis politiques. Tout ce qui correspond à la définition de contribution au sens de la loi n'est pas visé par cet article.

Il y a, je crois, une disposition concernant l'intention, l'idée qu'une personne pourrait donner de l'argent dans le seul but d'influencer un représentant public. Je ne l'ai pas examinée très attentivement parce que je ne crois pas qu'elle ait une incidence importante à l'interne.

Le sénateur Comeau: Avez-vous examiné la question du point de vue d'un candidat qui se verrait offrir un cadeau par une entreprise, étant donné que les entreprises ne sont plus autorisées à verser des contributions monétaires? Cela ne vous a pas paru problématique, n'est-ce pas?

M. Donison: Non, je ne vois pas cela comme un problème.

Le sénateur Comeau: Ma question fait suite à celle qu'a posée le sénateur Segal au sujet du personnel des bureaux de vote. Depuis toujours, et je crois que c'est encore le cas, le directeur de scrutin est choisi sur la recommandation du parti au pouvoir. Son subordonné immédiat, le secrétaire, est quant à lui choisi sur la recommandation de l'autre parti, ce qui crée un équilibre au sein

office at least two people from different parties could perform that check and balance function. With this no longer being the case under the provisions of the new act, wherein the chief returning officer is given the duty to hire, are you aware of any means by which this historical check and balance might be respected? Do you know whether returning officers will try to be mindful of this?

Mr. Donison: If this bill is passed that will be more bureaucratization, to use Senator Segal's word, and we have no difficulty with that. I suspect what will happen in practice, senator, is that returning officers will still be looking to the candidates from the various parties for suggested names. I think it will be a practice. Although, you are right; it will no longer be enshrined in statute.

Senator Comeau: With the office of the returning officer being in Ottawa, it is difficult for him to get out to over 300 ridings to ensure there is the historically adequate balance to keep the whole procedure fair.

Mr. Donison: My understanding, senator, is that the returning officer is in the riding. The Chief Electoral Officer will appoint returning officers. The returning officers will appoint poll clerks. Thus, the returning officer will be a local person in the community as has always been the case.

Senator Comeau: Does the legislation state that it is the returning officer who will appoint the poll clerks?

Mr. Donison: That is my understanding of it, senator, yes. I am open to correction.

Senator Comeau: Whoever winds up being the returning officer could be very powerful.

Senator Day: Mr. Donison, thank you for being here. I appreciate your comments.

I support, as do you, the initiatives with respect to the returning officer. I agree that it is long overdue and I look forward to the new regime when it comes about.

First, I would like to return to Senator Segal's question with respect to coming into force. You gave two examples of changes that were made in 1997 and 2000. There was another change to the legislation in 2003. It provided for a special exemption for any political party that might be involved in a convention before the coming into force of the act, Bill C-24 amendments on January 1, 2004. On December 27, 2003, the Conservative Party called its convention to take advantage of that. I think what Senator Segal is getting at is if Bill C-2 provided for certain aspects of the bill not coming into force until January 1, 2007, you would not have any difficulty with that, would you?

du bureau du directeur de scrutin. C'est donc dire que dans ce bureau, au moins deux personnes d'allégeances différentes peuvent assurer une surveillance. Ce ne serait toutefois plus le cas en vertu de cette nouvelle loi, qui confère au directeur général des élections la tâche d'embaucher le personnel. Connaissiez-vous des moyens qui nous permettraient de maintenir cet équilibre qui a toujours existé? Pensez-vous que les directeurs de scrutin se préoccuperaient de cet aspect?

M. Donison: Si le projet de loi est adopté, cela créera une plus grande bureaucratization, pour reprendre le mot qu'a utilisé le sénateur Segal, et je dois dire que cela ne nous pose aucun problème. Je présume que dans la pratique, sénateur, les directeurs de scrutin continueront de demander aux différents partis de proposer des candidats. Je crois qu'ils procéderont ainsi. Vous avez toutefois raison; cette pratique ne sera plus enchâssée dans la loi.

Le sénateur Comeau: Étant donné que le bureau du directeur de scrutin se trouve à Ottawa, il est difficile pour lui de se rendre dans plus de 300 circonscriptions pour vérifier que l'équilibre qui a toujours existé est maintenu, de sorte que l'ensemble du processus soit juste.

M. Donison: Je crois savoir, sénateur, que les bureaux des directeurs de scrutin se trouvent dans les circonscriptions. C'est le directeur général des élections qui nommera les directeurs de scrutin, qui eux, nommeront les secrétaires de bureaux de scrutin. Ainsi, le directeur de scrutin sera une personne issue de la collectivité, comme cela a toujours été le cas.

Le sénateur Comeau: Est-ce que le projet de loi précise que c'est le directeur de scrutin qui nommera le secrétaire?

M. Donison: C'est ce que je comprends, sénateur. Qu'on me corrige si j'ai tort.

Le sénateur Comeau: La personne qui occupera le poste de directeur de scrutin pourrait avoir beaucoup de pouvoir.

Le sénateur Day: Monsieur Donison, je vous remercie d'être ici aujourd'hui. J'ai bien aimé vos commentaires.

J'appuie, comme vous, les mesures touchant les directeurs de scrutin. Nous attendions des changements à cet égard depuis longtemps, et j'ai bien hâte que le nouveau système soit mis en place.

Premièrement, j'aimerais revenir sur la question du sénateur Segal concernant l'entrée en vigueur de la loi. Vous avez donné deux exemples de changements qui ont été apportés en 1997 et en 2000. Une autre modification a été faite en 2003. On a établi une exemption spéciale pour tout parti politique qui tiendrait un congrès avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-24, soit le 1^{er} janvier 2004. Le 27 décembre 2003, le Parti conservateur a annoncé la tenue de son congrès pour profiter de cette exemption. Je pense que le sénateur Segal veut faire valoir que, si le projet de loi C-2 prévoit que certains éléments de cette mesure n'entreront pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2007, cela ne vous poserait aucun problème, n'est-ce pas?

Mr. Donison: As executive director of a political party, I am in the hands of Parliament. Whatever Parliament decides, I will live with.

You made reference to Bill C-24. It is important that honourable senators be reminded that that bill received Royal Assent on June 19, 2003. At that time, the Conservative Party of Canada did not even exist. The two parties had not merged. There was no prospect of a leadership convention affecting our party or either of our previous legacy parties.

With all due respect, everyone knew there was a pending leadership contest in your party, senator.

I want to make it clear that that legislation was passed by a majority Liberal Parliament. It decided to use a cut-off date of January 1. As a result, neither the Liberal Party nor the Conservative Party leadership conventions were governed by the new legislation. It was an even playing field for both parties in that respect. I want senators to know that.

Senator Day: I want to make it clear that I am not trying to put you on the defensive; I am trying to work with you on this. We are trying to work with legislation that takes into consideration current political realities. That is the reason for my question.

The limitations on the amount of contribution beg the question, why are we not seeing more limitations on total political party spending? Would you support some initiative in that regard?

Mr. Donison: The current law provides caps for the election period itself.

Senator Day: I said, "total."

Mr. Donison: Are you talking about pre-writ?

Senator Day: I mean total political party spending. If the political party can raise funds, and there are limits on how much can be raised from corporations and individuals, should there be limits on the total amount that can be spent by the political party?

Mr. Donison: That could be argued, senator. I do not have a lot of concern about that.

Traditionally, for over 30 years now, we have regulated expenses during the writ period. One of the difficulties may be that political parties engage in all sorts of pre-writ, pre-election activities. I assume you are suggesting that there be some maximum limit on what we spend on everything. Is that what you are saying?

Senator Day: Yes.

Mr. Donison: Certainly from my point of view I would not be supportive of that. Again, if Parliament chose to enact such a measure, we would have to live with it.

M. Donison: En tant que directeur exécutif d'un parti politique, je dois me plier aux décisions du Parlement. Peu importe le choix qu'il fera, je le respecterai.

Vous avez parlé du projet de loi C-24. Il est important de rappeler aux honorables sénateurs que ce projet de loi a obtenu la sanction royale le 19 juin 2003. À cette époque, le Parti conservateur du Canada n'existait même pas. Les deux partis n'avaient pas encore fusionné. Aucun congrès d'investiture n'était prévu pour aucun des deux anciens partis.

Sauf tout le respect que je vous dois, je dois dire que tout le monde savait qu'une course à la direction de votre parti s'annonçait, sénateur.

Il faut rappeler clairement que cette mesure législative a été adoptée par un gouvernement libéral majoritaire. Il a décidé de fixer la date au 1^{er} janvier. Par conséquent, ni le congrès d'investiture du Parti libéral ni celui du Parti conservateur n'étaient assujettis à cette nouvelle loi. Les règles du jeu étaient les mêmes pour les deux partis à cet égard. Je veux que les sénateurs le sachent.

Le sénateur Day: Sachez que je ne cherche pas à ce que vous soyez sur la défensive. J'essaie de collaborer avec vous. Nous essayons de travailler ensemble sur ce projet de loi qui tient compte de la réalité politique actuelle. C'est la raison pour laquelle je pose cette question.

Les limites qui ont été fixées pour les contributions m'amènent à me demander pourquoi nous ne restreignons pas davantage les dépenses globales des partis politiques. Seriez-vous en faveur d'une mesure à cet égard?

M. Donison: La loi actuelle prévoit des plafonds pour les périodes électorales.

Le sénateur Day: J'ai parlé des dépenses globales.

M. Donison: Voulez-vous parler des activités pré-électorales?

Le sénateur Day: Je veux dire les dépenses globales des partis politiques. Il existe une somme maximale que les partis peuvent recueillir auprès des sociétés et des particuliers, alors ne devrait-il pas exister une limite quant au montant total qu'ils peuvent dépenser?

M. Donison: On pourrait débattre de cette question, monsieur le sénateur, mais elle ne me préoccupe pas beaucoup.

Cela fait plus de trente ans que nous avons réglementé les dépenses visant les activités pré-électorales. Ce qui pose un problème notamment, c'est que les partis politiques mènent toutes sortes d'activités pré-électorales. Vous laissez entendre je présume qu'une certaine somme maximale devrait être fixée pour l'ensemble des dépenses. Est-ce bien cela?

Le sénateur Day: Oui.

M. Donison: Je peux vous dire que je ne serais pas en faveur de cela, mais je le répète, si le Parlement adoptait une loi en ce sens, nous devrions la respecter.

Senator Day: As my final question, let me understand fully your interpretation with respect to conventions. Your interpretation is that convention expenses do not need to be declared as a political expense if no profit is made. Did I understand that correctly?

Mr. Donison: I would again reference the statement I read into the record, senator. This matter is now before the commissioner and we are waiting for the results.

Senator Day: I would like to refer to Senator Zimmer's question because I am not sure that I understood your answer to him. If it turns out that your interpretation is not correct and fees for political conventions — whether policy or leadership — have to be included as part of the annual contribution, would you be supportive of an increase to the \$1,000 limit?

Mr. Donison: I guess we would have to consider that at the time. I do not think so. The point I made earlier is that the bulk of donations people make to political parties are not just under \$1,000 but are under \$200.

If a political party can run a national convention on a break-even basis, or even on a profitable basis, if the \$1,000 limit becomes the ruling, it will not severely interfere with that. I would not be supportive of that.

Senator Mercer: With regard to the comment about receipting of conventions, if you do not receipt conventions I believe it is a way to get around all the rules by having money flow into a political party that is not regulated. A convention has to be paid for by one means or another. If you charge \$5 admission to the convention and it costs \$1 million to put it on and someone donates the full amount, then that, in my opinion, is a major contravention of the intention of all legislation, whether it be Bill C-24 or Bill C-2.

I wish to talk about transparency. There is a lot of talk around Parliament about transparency, in particular when it comes to this bill. I am concerned that this bill does not address the issue of transparency with respect to current members of Parliament who have been — now or in the past — candidates for the leadership of their political parties or previous political parties as they existed. Mr. MacKay and Mr. Harper have both run for the leadership of various political parties over the past number of years. Mr. Harper has not disclosed his list of contributors to the 2002 Canadian Alliance convention.

Where is the transparency when we do not know who has contributed? Are any of the companies that are getting lucrative contracts with the government today on the list today of donors to Mr. Harper? Similarly, Mr. MacKay had a very large debt after his run at the leadership of the Conservative Party, and the debt has now been retired. He has not disclosed the donors who helped retire that debt. He is now in a position of influence where contracts are being awarded. He has influence over Mr. Baird, as has the Prime Minister, and they are handing out millions of

Le sénateur Day: Pour terminer, je veux m'assurer que j'ai bien compris votre interprétation en ce qui a trait aux congrès. D'après vous, les dépenses liées aux congrès n'ont pas besoin d'être déclarées au titre des dépenses politiques si aucun profit n'est réalisé. Ai-je bien compris?

M. Donison: Je vous renvoie encore une fois à l'énoncé que j'ai lu tout à l'heure, sénateur. Le commissaire est actuellement saisi de cette question, et nous attendons les résultats.

Le sénateur Day: J'aimerais revenir sur la question du sénateur Zimmer, car je n'ai pas bien compris je crois la réponse que vous lui avez donnée. S'il s'avère que votre interprétation est erronée, c'est-à-dire que les dépenses relatives aux congrès politiques — qu'il s'agisse des congrès d'orientation ou d'investissement — doivent effectivement faire partie de la contribution annuelle, seriez-vous en faveur d'une augmentation de la limite de 1 000 dollars?

M. Donison: Je crois que nous devrions envisager cela. Je ne crois pas que ce serait nécessaire toutefois. Comme je l'ai souligné tout à l'heure, la majorité des contributions que versent les particuliers aux partis politiques s'établissent en deçà de 200 dollars.

Si un parti politique peut tenir un congrès national sans faire de déficit, ou même en réalisant un profit, si la limite de 1 000 dollars doit être respectée, cela n'aurait aucune incidence. Je ne serais pas en faveur d'une augmentation.

Le sénateur Mercer: Je veux revenir sur les propos concernant la délivrance de reçus dans le cadre des congrès. Si aucun reçu n'est donné, il s'agit là d'une façon je crois de contourner toutes les règles, c'est-à-dire en permettant le versement de fonds non déclarés à un parti politique. Un congrès doit se payer d'une manière ou d'une autre. Si le droit d'entrée est de cinq dollars, qu'il en coûte un million de dollars pour tenir le congrès et qu'une personne fait un don représentant la somme totale du coût, il s'agit là à mon avis d'une importante infraction à n'importe quelle loi, que ce soit le projet de loi C-24 ou le projet de loi C-2.

Je veux parler de la transparence. On en parle beaucoup au Parlement, surtout dans le cadre du présent projet de loi. Je crains que cette mesure ne règle pas la question de la transparence en ce qui concerne les députés actuels qui ont été — ou qui le sont en ce moment — candidats à la direction de leur parti ou d'anciens partis. M. MacKay et M. Harper ont tous les deux été candidats à la direction de divers partis politiques ces dernières années. M. Harper n'a pas divulgué la liste des donateurs qui ont contribué au congrès de l'Alliance canadienne en 2002.

Où est la transparence? Nous ne savons pas qui a contribué. Y a-t-il des sociétés auxquelles le gouvernement actuel accorde de lucratifs contrats qui figurent sur la liste des donateurs de M. Harper? De même, au terme de sa campagne à la direction du Parti conservateur, M. MacKay était aux prises avec une dette très lourde, qui est maintenant effacée. Il n'a pas dévoilé l'identité des donateurs qui l'ont aidé à effacer cette dette. Il occupe maintenant un poste d'influence qui lui permet d'attribuer des contrats. Il exerce une influence sur M. Baird, à l'instar du

dollars of government contracts. I want to know, why are we not addressing this issue of transparency so we can find out who gave the money to Mr. Harper and Mr. MacKay?

Mr. Donison: The current law did regulate leadership conventions. They were never regulated before. Are you suggesting that Parliament retroactively legislate disclosure requirements?

Senator Mercer: I would be happy with that in this case.

Senator Cools: How far back did you want to go?

Senator Mercer: I am concerned about the discussion about the bureaucratization of the appointments of returning officers. I have been personally opposed to this for a long time, and I continue to oppose it because, quite frankly —

The Chairman: Opposed to letting it go to the Chief Electoral Officer?

Senator Mercer: Yes. The system now works, and there are occasions where you have problems. Senator Comeau commented about having checks and balances, and having people appointed who represent at least two of the political parties involved in a race is a good way to have checks and balances. It goes back to the days when we used to have an enumeration in this country, and you had two enumerators, one from each of the two parties that had the largest number of votes in the previous election. It worked very well. We never had major problems with this.

I contend, and you have heard me say this before, that the Chief Electoral Officer does not hire enough political people. He does not have people who do politics practically. That does not mean I want him to hire all Liberals. I do not want him to hire Liberals, because I want them to work in the field, but I think he should hire Conservatives and Bloc Québécois members and New Democrats, and when they come in the door, they hang up their political partisanship but not their political experience that allows him to understand how politics works practically.

Mr. Donison: I repeat, I am not concerned. The conduct of a federal general election is so central to our democracy that it is important that it appear to be administered by totally impartial officials. I have no difficulty with the increased bureaucratization at this level. I do have those concerns elsewhere in government, although; but I have no particular concern about this situation.

Senator Cools: I should like to begin by thanking Mr. Donison for coming before us, and I especially thank him for his clear-mindedness and lucidity and excellent explanation of the issues. I had some questions, but I will pass on them so to assist the committee to move ahead in time. Perhaps I can discover some of this at another time.

I am very amazed at the enormity of organizing the issuance of receipts, the actual machinery the party uses to process cheques, donations of \$10 here and \$20 there and everywhere. I have

premier ministre. Le gouvernement verse des millions de dollars en contrats. Je veux savoir pourquoi nous ne nous attaquons pas à la question de la transparence de sorte que nous puissions savoir qui a donné de l'argent à M. Harper et à M. MacKay.

M. Donison: La loi actuelle contient des dispositions visant les congrès d'investiture. Ce sont les toutes premières règles à cet égard. Laissez-vous entendre que le Parlement devrait légiférer de manière rétroactive en matière de divulgation?

Le sénateur Mercer: Dans ce cas-ci, je serais ravi.

Le sénateur Cools: Jusqu'à quand voulez-vous remonter?

Le sénateur Mercer: Je suis préoccupé par la bureaucratisation des nominations des directeurs de scrutin. Je m'oppose à cela depuis longtemps et je continue de m'y opposer parce que, très honnêtement...

Le président: Vous êtes contre le fait que ce serait le directeur général des élections qui procéderait aux nominations?

Le sénateur Mercer: Oui. Le système fonctionne bien, même si à l'occasion il y a des problèmes. Le sénateur Comeau a parlé d'un équilibre. En nommant des personnes qui représentent au moins deux des partis politiques, il s'agit là d'une bonne façon d'établir un équilibre. Cela rappelle l'époque où on nommait deux recenseurs, soit un provenant de chacun des deux partis qui avaient obtenu le plus grand nombre de votes aux élections précédentes. Cela fonctionnait très bien; nous n'avons jamais connu de graves problèmes.

Je le répète, j'estime que le directeur général des élections n'embauche pas suffisamment de politiciens. Son personnel n'en compte pratiquement aucun. Cela ne signifie pas que je souhaite qu'il embauche tous les libéraux. En fait, je ne veux pas qu'il engage parce que je veux qu'ils travaillent sur le terrain, mais je pense qu'il devrait embaucher des conservateurs, des bloquistes et des néo-démocrates, qui, lorsqu'ils se présentent aux portes, feraient abstraction de leur allégeance, mais non pas de leur expérience en politique, qui leur permet de comprendre les rouages du domaine.

M. Donison: Je le répète, je ne suis pas préoccupé. Les élections fédérales occupent une place tellement importante dans notre démocratie qu'il est essentiel qu'elles soient perçues comme étant gérées par des personnes totalement objectives. Une plus grande bureaucratization ne me pose aucun problème dans ce cas-là. Cela m'inquiète ailleurs au sein du gouvernement, mais dans ce cas-ci, je n'ai aucune préoccupation.

Le sénateur Cools: Je veux d'abord remercier M. Donison de comparaître devant nous et je le remercie particulièrement pour sa lucidité et ses excellentes explications. J'avais des questions à poser, mais je vais laisser faire pour que le comité puisse passer à la prochaine partie de sa séance. Je pourrai peut-être obtenir des réponses à un autre moment.

J'ai été très étonnée par l'ampleur de la tâche à accomplir pour délivrer des reçus et traiter les chèques, qu'ils constituent des dons de 10 \$, de 20 \$ ou d'autres sommes. Je me suis toujours

always been interested in getting insights into the actual machinery and organizational models that one uses, because it must be a daunting task. I shall find that out another time.

In addition to that, I wish to also thank you, Mr. Donison. A political party is probably one of the world's largest volunteer organizations. You are dealing with armies of volunteers. As a person who has run and been engaged in electoral politics, I know the difficulties of just processing the names of these people. I want to thank you for that.

Most important of all, I thank you for your own contribution to what I would describe as a genesis. You have been piecing together a party out of many disparate parts over the last many years. I commend you for that, because that is no simple matter. It is a gargantuan challenge, and you have been meeting that challenge tremendously well. I do not think people understand the enormity of it. Three years ago, this party did not exist, so, as they used to say, you have come a long way, baby.

On a passing note of levity, since it is fair to say that the days of the old bagmen in politics are past and that that era is behind us, in respect of patronage and bureaucratic patronage and political patronage, a very old senator who had been a famous bagman said to me one day, "Annie, there are only two kinds of patronage. There is good patronage and bad patronage; there is our patronage and their patronage."

Mr. Donison: Thank you for your remarks. I want to say that it is certainly not me alone. There is the large and growing staff of professional, paid people in Ottawa and out in the regions, and also that army of volunteers that we depend upon to get the job done.

Senator Cools: I should like to pay tribute to them also. Government is a highly professional business, but the business of actually mobilizing people on the ground is a fairly amateurish business, but that is the nature of human beings. It is the nature of this process and system that, at the end of the day, the entire machinery of government sits and stands on that massive army of volunteers around the country.

The Chairman: I thank the witness for coming. He has been fair and candid. He handled our questions well, and we appreciate his contributions to our deliberations.

Mr. Donison: It has been a privilege.

The Chairman: Honourable senators, our next witness is Mr. Steven MacKinnon. Mr. MacKinnon, please proceed.

[Translation]

Mr. Steven MacKinnon, National Director, Liberal Party of Canada: Thank you, Mr. Chairman, for the opportunity to comment on Bill C-2, which will have a major impact on the way our electoral process works. It is entirely appropriate that you take the time to thoroughly review the bill's provisions.

intéressée à l'organisation des partis politiques, car leur fonctionnement semble être lourd. J'en apprendrai là-dessus à une autre occasion.

Je veux aussi vous remercier, monsieur Donison. Les partis politiques comptent probablement parmi les plus importants organismes bénévoles du monde. Vous devez gérer une armée de bénévoles. J'ai moi-même été candidate lors d'élections, et je connais les difficultés que peut présenter le simple traitement des noms de ces personnes. Je tiens donc à vous remercier.

Par-dessus tout, je vous remercie pour votre contribution. Ces dernières années, vous avez réussi à bâtir un parti à partir de nombreuses pièces disjointes. Je vous félicite, car ce n'est pas une tâche simple. C'est un défi gigantesque que vous avez su relever extrêmement bien. Je ne crois pas que les gens saisissent l'ampleur de la tâche. Il y a trois ans, ce parti n'existait pas, vous avez donc fait beaucoup de chemin.

Il est juste de dire que l'époque des collecteurs de fonds en politique est révolue. En ce qui a trait au favoritisme, politique et bureaucratique, un très ancien sénateur m'a dit un jour ceci: « Annie, il existe seulement deux types de favoritisme. Le bon et le mauvais; le nôtre et le leur. »

M. Donison: Je vous remercie pour vos bons mots. Je tiens à dire que je ne travaille pas seul. Je peux compter sur une importante équipe de professionnels, des gens rémunérés qui travaillent à Ottawa et dans les régions, ainsi que sur une armée de bénévoles, comme vous l'avez dit.

Le sénateur Cools: Je tiens à leur rendre hommage également. Le gouvernement est une entreprise hautement professionnelle, et celle qui s'occupe de mobiliser les gens sur le terrain est plutôt amateur, mais c'est là qu'on y trouve la vraie nature de l'être humain. C'est sur cette importante armée de bénévoles que s'appuie l'appareil gouvernemental.

Le président: Je remercie le témoin d'être venu. Il a été très franc. Il a très bien répondu à nos questions, et nous lui sommes reconnaissants d'avoir contribué à nos délibérations.

M. Donison: C'était un privilège pour moi.

Le président: Honorables sénateurs, notre prochain témoin est M. Steven MacKinnon. Monsieur MacKinnon, allez-y s'il vous plaît.

[Français]

Steven MacKinnon, directeur national, Parti libéral du Canada: Monsieur le président, je vous remercie de me donner l'occasion de commenter les dispositions du projet de loi C-2, projet de loi qui aura un impact majeur sur les opérations et sur la conduite de notre processus électoral. Il est tout à fait approprié que vous preniez le temps d'étudier en profondeur ces dispositions.

Despite the very short time frame, we, like our counterparts from the other parties, had an opportunity to share our views about the legislation with the House of Commons committee. The Liberal Party is an important stakeholder in this debate and I am grateful for the chance to appear before this committee.

[English]

I am proud to be the National Director of the Liberal Party of Canada, and I am proud to be here before you today. We will have a formal submission that will be filed with the committee and we hope you will give it due consideration. Today, I will sum up our key recommendations and proposed amendments to this legislation.

The proposed federal accountability act, we believe, is in general — and the Liberal Party believes in general — a very flawed act. A senior public servant recently told me that the hardest problems to fix are the problems that do not exist. With the Bill C-24 legislation of Prime Minister Chrétien, Liberal legislation — the most sweeping electoral reform legislation anywhere in the western world — we have today a modern political system, a state-supported political system and a system that we think has achieved some measure of equilibrium. That is not to state that we endorse every provision of Bill C-24, but we certainly endorse its philosophy and its provisions. As Liberals, we are proud to have been the progenitors of that particular piece of legislation. It is one of the critical parts of Mr. Chrétien's legacy that Bill C-24 is now the law of the land. We are happy to live by that and we do live by that.

We believe the proposed federal accountability act, as it impacts on political parties and the political process, will not achieve stated aims. Moreover, and perhaps more troubling, we believe it is a politically motivated piece of legislation that uses Parliament as a blunt instrument to insert the law into the middle of a planned democratic process of a political party. I refer specifically — and that brings me to my first recommendation on the bill — to the coming into force of this bill. We support Mr. Kingsley's intervention before the House committee; we support the Bloc Québécois in their recommendation that the coming into force of this bill not occur until January 1 of the year following Royal Assent.

In terms of our leadership campaign, here we have 10 or 11 men and women who have made what I think all of you would recognize to be very important life decisions to run for the leadership of a political party. They have planned their lives around that and have budgeted campaigns around that only to be told that the rules may change in the middle of the game. While their difficulty in raising money has been widely noted, I do note some good improvement in that area. I think it would be patently unfair — arguably antidemocratic — for Parliament, for no compelling reason, to insert the law into the middle of a Liberal leadership race.

Malgré un délai très court, nous avons eu, comme mes homologues des autres partis, l'occasion de commenter cette législation au comité de la Chambre des communes. Le Parti libéral est un intervenant important dans ce débat et j'apprécie de pouvoir comparaître seul devant vous.

[Traduction]

Je suis fier d'être le directeur national du Parti libéral du Canada et de comparaître devant vous aujourd'hui. Nous présenterons au comité un mémoire officiel qu'il examinera, nous l'espérons, comme il se doit. Aujourd'hui, je vais résumer nos principales recommandations et les amendements que nous proposons à cette mesure législative.

Le projet de loi fédéral sur la responsabilisation est à notre avis dans l'ensemble — et c'est ce que croit le Parti libéral en général — une mesure législative qui comporte de nombreuses lacunes. Un haut fonctionnaire m'a dit récemment que les problèmes les plus difficiles à régler sont ceux qui n'existent pas. Grâce au projet de loi C-24 du premier ministre Chrétien, une mesure libérale — la Loi sur la réforme électorale la plus ambitieuse en Occident — nous avons aujourd'hui un régime politique moderne, qui nous a permis d'atteindre, nous croyons, un certain équilibre. Il ne faut pas penser que nous appuyons chacune des dispositions du projet de loi C-24, mais nous soutenons sa philosophie et l'ensemble de son contenu. En tant que libéraux, nous sommes fiers d'avoir donné naissance à cette mesure législative. C'est un des plus importants éléments qui fait partie de l'héritage laissé par M. Chrétien. Nous sommes ravis de vivre selon cette loi.

Nous pensons que le projet de loi fédéral sur la responsabilisation, compte tenu de ses incidences sur les partis et le processus politiques, ne permettra pas d'atteindre les objectifs prévus. De plus, ce qui est peut-être encore plus inquiétant, nous pensons qu'il s'agit d'une mesure fondée sur des motivations politiques et qui permet d'utiliser le Parlement comme un simple moyen d'intégrer la loi dans un processus démocratique planifié d'un parti politique. Je parle précisément — et cela m'amène à ma première recommandation — de la date d'entrée en vigueur du projet de loi. Nous sommes d'accord avec l'intervention de M. Kingsley au Comité de la Chambre des communes; nous approuvons la recommandation du Bloc québécois à l'effet que le projet de loi C-2 entre en vigueur seulement le 1^{er} janvier de l'année suivant la sanction royale.

En ce qui a trait à notre course à la direction, nous avons ici 10 ou 11 hommes et femmes qui ont pris la décision, sans doute l'une des plus importantes de leur vie, de se porter candidats à la direction d'un parti politique. Ils ont planifié leur vie en conséquence et mené des campagnes électorales, et tout cela pour se faire dire que les règles pourraient changer en cours de route. Même si leur difficulté à amasser des fonds est bien connue, j'ai constaté une certaine amélioration. Je pense qu'il serait profondément injuste — voire antidémocratique — que le Parlement adopte la loi en pleine course à la chefferie au sein du Parti libéral.

I did hear Mr. Donison's presentation and I want to underline one thing that would contradict the philosophy that underlies having this bill come into the force in the middle of year, against the wishes of both the Chief Electoral Officer and most political parties, and that is the planning of the Conservative leadership convention. The Conservatives, to be clear about what they did, met on Christmas Eve 2003 to formally call their leadership convention so that they could duck and subtract themselves from both the transparency and the political financing provisions of Bill C-24. That is a matter of fact and that is a matter of public record that anyone can check. For them to turn around today and say, "While we snuck through a loophole in the law, we intend to close that loophole today for the Liberal party," arguably in the middle of the biggest popular consultation in the history of our party — disingenuous at least; antidemocratic, perhaps. We think that the coming into force provisions of the act are onerous and vexatious.

Second, conventions. I see Senator LeBreton here, a former Progressive Conservative. She has received tax receipts for her participation at Progressive Conservative Party conventions. That is also a matter of public record. That is the way things operated in the past; that is the way things have always operated. That is the way the Liberal Party operates and the way at least the Progressive Conservative Party and we believe the Reform Party operated. That is the way that the New Democratic Party operates. Conventions are a critical component in party democracy. They set policy, they attract volunteers and energy, and they are a compelling mix of democracy and show and speech, and a meeting place in the crossroads of political parties that have formed the underpinnings and the important basis of much of Canadian public policy over the years, regardless of political party. It has always been the case, at least as long as political contributions have been regulated, that delegate fees to those conventions have been tax deductible, and tax deductible on the basis of another well-known principle, which is that the amount of personal benefit, a lunch, a briefcase and whatnot, would be deducted from that receiptable amount, but the amount of money spent by a party on speakers, lights, carpeting, stages and screens was not deducted from that amount.

That is the way charities operate. That is the way charity golf tournaments operate. That is the way charity fundraising dinners operate. That is the way political party conventions have operated.

This bill does not address conventions. However, conventions are very expensive. As Senator Zimmer correctly pointed out, the Liberal Party budgets to break even on conventions. That is generally the financial performance of conventions. We do not use them as fundraisers, contrary to what Mr. Donison has said.

It was a telling moment when Mr. Baird came before you and said, "I cannot find my tax receipt from the last convention." He was demonstrating that that was the first time that he had ever really thought about it. A contribution limit of \$1,000 that must include the amount of a delegate fee to a political party

J'ai entendu l'exposé de M. Donison et je tiens à souligner un élément qui vient contredire l'argument du gouvernement visant à mettre cette loi en vigueur en plein milieu de l'année, contre la volonté du directeur général des élections et de la majorité des partis politiques, et c'est la tenue du Congrès à la direction du Parti conservateur. Je m'explique: les conservateurs se sont rencontrés à la veille de Noël 2003 dans le cadre de leur congrès à la direction afin de se soustraire aux dispositions relatives à la transparence et au financement politique du projet de loi C-24. C'est du domaine public, et n'importe qui peut le vérifier. C'est comme s'ils nous disaient: « Notre parti contourne la loi, mais nous voulons empêcher les libéraux d'en faire autant », au beau milieu des plus importantes consultations de toute l'histoire de notre parti. C'est de la mauvaise foi, c'est même antidémocratique. Nous considérons que les dispositions concernant l'entrée en vigueur de la loi sont sévères et vexatoires.

Parlons maintenant des congrès. Je vois le sénateur LeBreton ici, une ancienne progressiste-conservatrice. Elle a obtenu des reçus aux fins de l'impôt pour sa participation à des congrès du Parti progressiste-conservateur. Cela aussi, c'est bien connu. Les choses se passent ainsi depuis toujours. C'est ainsi que fonctionne le Parti libéral, de même que le Parti progressiste-conservateur, à tout le moins, et probablement aussi le Parti réformiste. C'est aussi la façon dont agit le Nouveau Parti démocratique. Les congrès sont essentiels à l'exercice de la démocratie au sein d'un parti. On y établit des politiques, on y attire des bénévoles et des gens dynamiques. Ce sont des tribunes importantes pour renforcer la démocratie, faire des présentations, des discours et des échanges pour les partis politiques ayant établi, au fil des ans, le fondement de la plupart des politiques publiques canadiennes. Il en a toujours été ainsi, depuis au moins aussi longtemps que les contributions politiques sont réglementées, que les droits d'inscription des délégués à ces congrès sont déductibles, et ce, en fonction d'un autre principe bien connu, soit que le montant des avantages personnels — un repas, un porte-documents, et cetera — est soustrait des sommes admissibles, mais pas la somme engagée par un parti pour le son, l'éclairage, les tapis, les estrades et les écrans.

C'est ainsi que fonctionnent les organisations à but non lucratif, celles qui font des tournois de golf ou des soupers pour trouver de l'argent, et c'est la même chose pour les congrès politiques.

Ce projet de loi ne traite pas des congrès. Toutefois, les congrès coûtent très cher. Comme le sénateur Zimmer l'a fait remarquer à juste titre, le Parti libéral équilibre son budget de façon à rentrer dans ses frais. C'est le mieux qu'on puisse espérer. Il ne s'en sert pas pour recueillir des fonds, contrairement à ce que pense M. Donison.

Lors de sa comparution devant le comité, M. Baird nous a dit qu'il ne trouvait plus son reçu du dernier congrès. Je trouve cela très révélateur. Cela ne faisait que démontrer que c'était la première fois qu'il y pensait réellement. Je considère qu'une limite de contribution de 1 000 \$, incluant le montant des droits

convention is fundamentally undemocratic and fundamentally deters people from participating in the activities of their chosen political party.

The Liberal Party of Canada calls upon you to consider an amendment that would exempt convention delegate fees from whatever contribution limit you choose fit to keep or change in this bill.

There are a number of ways that that could occur. I leave it to you to think about it or to consult with Elections Canada or the Chief Electoral Officer on that. Much akin to the way nominations are conducted, we could simply register a convention and register a convention fee and allow anyone who has paid that convention fee to be exempted by that amount in the contributions limits. That is our second recommendation.

The third recommendation has to do with the contribution limit itself. Senator Zimmer again referenced the report of retired Judge Jean Moisan in Quebec.

[Translation]

Let us be clear on the meaning here. Justice Moisan makes a reference to Pierre-F. Côté. Mr. Côté is internationally renowned for his work in the elections field. He has presided over two referendums and over some of the most divisive elections in this country's history. Pierre-F. Côté also implemented the 1978 legislation alluded to by Mr. Harper. This legislation on political party financing was brought in by the government of René Lévesque.

Today, Pierre-F. Côté is calling on the Government of Quebec to amend this legislation to allow corporations, unions and associations, that is corporations or individuals, to participate in the political process by way of contributions.

This is a very significant development. I would expect that the committee will be hearing from Mr. Côté and questioning him about his position. However, I simply want to point out that Pierre-F. Côté, the person responsible for implementing this legislation championed by René Lévesque, is today acknowledging that some of the legislative provisions were flawed.

[English]

Let us look around the world at western democracies and G8 countries, which are countries that are analogous to Canada. We are very fond of Australia these days. We are fond of the fact that they have no contribution limits to political parties. New Zealand similarly has no limits. Sweden has no limits. The U.K. has no limits. In the U.S., the limit is \$27,500. I am using approximate Canadian dollars in all cases. In Japan, the amount is \$145,150; Spain, \$60,500; Italy, \$14,600; Ireland, \$8,900; and the next lowest — the lowest other than Canada — is France at \$6,500. The vast majority of those countries also permit

d'inscription des délégués aux congrès, est profondément antidémocratique et empêche les gens de participer aux activités du parti politique qui a leur faveur.

Le Parti libéral du Canada vous demande d'envisager un amendement visant à exclure les droits d'inscription des délégués aux congrès de la limite de contribution que vous déciderez de garder ou de changer dans ce projet de loi.

Cela pourrait se produire de différentes façons. Je vous laisse le soin d'y réfléchir ou de consulter Élections Canada ou le directeur général des élections à ce sujet. Comme cela se fait pour la procédure de nomination, nous pourrions simplement inscrire un congrès ainsi que les droits d'inscription et permettre à quiconque ayant payé ces droits de ne pas tenir compte de ce montant dans les limites de contribution fixées. Il s'agit là de notre deuxième recommandation.

La troisième recommandation vise le plafond des contributions lui-même. Le sénateur Zimmer s'est une fois de plus reporté au rapport du juge à la retraite, Jean Moisan, du Québec.

[Français]

Soyons clairs sur ce que cela signifie. Le juge Moisan fait référence à Pierre-F. Côté. M. Côté a une renommée internationale dans le domaine de la direction d'élections. Il a présidé deux référendums et des élections parmi les plus déchirantes de l'histoire de notre pays. Pierre-F. Côté a aussi implanté la loi dont fait mention M. Harper, soit celle de 1978, sous le gouvernement de René Lévesque, sur le financement des partis politiques.

Pierre-F. Côté recommande aujourd'hui au gouvernement du Québec que cette loi soit modifiée pour permettre aux sociétés, aux syndicats et aux associations de participer au processus politique par le biais de contributions. On parle ici de personnes morales ou d'individus.

Cette démarche est très significative. J'ose croire que vous entendrez M. Côté et que vous lui poserez des questions sur son point de vue. Toutefois, je souligne l'importance de son intervention. Pierre-F. Côté, ayant été celui qui à l'époque fut chargé d'implanter cette loi de René Lévesque, aujourd'hui avoue que certaines de ses dispositions ont été un échec.

[Traduction]

Voyons ce qui se passe ailleurs dans le monde, dans les démocraties occidentales et les pays du G-8, qui sont analogues au Canada. Nous envions particulièrement l'Australie ces temps-ci, car elle n'impose aucune limite de contribution aux partis politiques, tout comme la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Royaume-Uni. Aux États-Unis, le plafond est fixé à 27 500 \$. Je parle ici en dollars canadiens approximatifs. Au Japon, la limite est établie à 145 150 \$; en Espagne, à 60 500 \$; en Italie, à 14 600 \$; en Irlande, à 8 900 \$. La France arrive en deuxième position — tout juste après le Canada — avec une limite

businesses, corporations, associations and unions to contribute to political parties.

Let us talk about Canada. Canada has a limit of \$5,000 in Bill C-24, which was subsequently indexed, which in the Canadian context is low, certainly low from unlimited. It has never been studied or analyzed, we have never looked at this, but that was the amount that was established as a sort of trade for the ability of parties to derive funds from corporations, individuals in amounts over that, and so on. We have never analyzed if that is the case. We now have periods of minority governments at short intervals with elections that cost \$18 million. None of these things was considered in Bill C-24. Philosophically, the underpinnings of Bill C-24 were that there would always be a majority government and a four-year cycle when parties would be able to benefit from public financing to fundraise and then to pay this \$18-million cost and other costs that Mr. Donison referenced, and come out without these onerous debts.

The Chairman: Can I ask you how much longer you intend to make your presentation? Honourable senators would like some time to ask questions.

Mr. MacKinnon: With your indulgence, I have very little left to go, Senator Oliver.

Let us look at Alberta. Is Alberta to be described as unaccountable for having a \$15,000 limit, with \$30,000 in an election year? Is B.C. to be described as unaccountable for having no limits? Is Ontario to be described as unaccountable for having a \$14,000 limit, or Quebec at \$3,000? Is New Brunswick unaccountable at \$6,000? Richard Hatfield's legislation, arguably the best electoral legislation in the country, passed in 1982, allows corporations or individuals to give \$6,000.

This is an amount that has been established by Mr. Harper and his government as an amount they believe will adversely affect the fortunes of the Liberal Party. We understand this. We understand that the Liberal Party will abide by the law and obey it. In fact, we are already progressing, as Mr. Donison noted, very quickly in that direction. We have vastly improved our capacity to fundraise among individuals. However, \$1,000 from a \$5,000 limit that has never been studied is, we think, unfair. The Liberal Party policy is the same as the policy that Mr. Chrétien implemented, which is that the limit should stay as it is — that is, \$5,000, plus subsequent indexation. I would commend you to the comments of Judge Moisan, and Pierre-F. Côté, who have the experience of dealing with outright ban on political contributions by businesses, unions and so on, and ask you, the chamber of sober second thought, to consider the point of view of that much esteemed individual.

de 6 500 \$, ce qui est très peu. La grande majorité de ces pays permettent également aux entreprises, aux sociétés, aux associations et aux syndicats de contribuer aux caisses des partis politiques.

Parlons maintenant du Canada. Le projet de loi C-24 prévoit une limite de 5 000 \$, qui sera par la suite indexée. Dans le contexte canadien, une contribution de ce montant est minime, surtout par rapport à une contribution illimitée. Ce plafond n'a jamais fait l'objet d'une étude ou d'une analyse, et nous ne nous en sommes jamais préoccupés, mais c'est le montant qui a été établi, étant donné la possibilité qu'ont les partis de recueillir des fonds beaucoup plus élevés auprès de sociétés, de particuliers, et cetera. Nous n'avons jamais cherché à savoir si c'était réellement le cas. Nous sommes maintenant dirigés par des gouvernements minoritaires, avec des élections à intervalles rapprochés qui coûtent aux Canadiens plus de 18 millions de dollars. Pourtant, le gouvernement n'en a pas tenu compte dans le projet de loi C-24. Dans le fond, le projet de loi C-24 a été créé en partant du principe qu'il y aurait toujours un gouvernement majoritaire et des élections tous les quatre ans, et que les partis pourraient bénéficier de fonds publics pour se financer et ainsi assumer les 18 millions de dollars et les autres coûts mentionnés par M. Donison, sans finir lourdement endettés.

Le président: Puis-je vous demander dans combien de temps vous prévoyez terminer votre exposé? Les honorables sénateurs aimeraient pouvoir poser des questions.

M. MacKinnon: Si vous me le permettez, sénateur Oliver, je n'en ai plus pour longtemps.

Prenons l'Alberta. Est-elle non redevable parce qu'elle a une limite de 15 000 \$ par année et de 30 000 \$ au cours d'une année électorale? La même question se pose pour la Colombie-Britannique, qui n'a aucune limite, l'Ontario, avec une limite de 14 000 \$, le Québec, avec une limite de 3 000 \$ et le Nouveau-Brunswick, avec une limite de 6 000 \$. Ces provinces n'ont-elles de comptes à rendre à personne? La loi de Richard Hatfield, adoptée en 1982, sans doute la meilleure loi électorale au pays, permet aux sociétés et aux particuliers de faire une contribution de 6 000 \$.

Le gouvernement Harper a fixé cette limite en sachant qu'il nuirait au Parti libéral. Nous comprenons tout cela. Et nous comprenons aussi que le Parti libéral n'aura d'autre choix que de respecter la loi. En fait, comme M. Donison l'a mentionné, nous avons déjà fait des progrès en ce sens. Nous avons considérablement amélioré notre capacité de recueillir des fonds auprès des particuliers. Toutefois, nous trouvons injuste de réduire à 1 000 \$ une limite qui n'a jamais fait l'objet d'une étude. Selon la politique du Parti libéral, mise en œuvre par M. Chrétien, la limite devrait demeurer telle quelle — c'est-à-dire à 5 000 \$ — et ensuite être indexée. Je vous renvoie aux commentaires du juge Moisan, et de Pierre-F. Côté, qui connaît très bien l'interdiction des contributions politiques par les entreprises, les syndicats, et cetera, et je vous demande, à vous sénateurs, de considérer le point de vue de cet homme très respecté.

Our last recommendation and suggested amendment that we commend to your attention is that of ensuring further accountability. There have been leadership conventions in the past 10 years — I would say 10 is a fair number. This bill accepts retroactivity. In fact, Senator Segal has decried the application of retroactivity in this bill, but it must be, if he is decrying it, something the government finds acceptable to retroactively apply. However, we do not propose, as other parts of the bill do, to retroactively apply sanctions. We want to retroactively apply accountability. We suggest, therefore, that any members of the cabinet or the Prime Minister who have participated in the leadership activities or the leadership choice processes of a registered political party in the last 10 years be required to fully disclose all the donations received by them.

This would include Mr. MacKay, as Senator Mercer pointed out. It would include the Prime Minister himself. It would include Mr. Clement, as well as Mr. Brison, who I think has, commendably, already done so voluntarily, Mr. Prentice and others who have participated in such activities.

We would ask why this headlong quest for accountability would stop at the doorstep of the Prime Minister and ministers, who now are accountable to Canadians, from disclosing the financial influence that may or may not have been exerted on them by these contributors to their leadership campaigns, which are hidden, secret, undisclosed, and under the carpet.

That sums up our four key recommendations on the bill. Our brief will include others. I thank you, Senator Oliver, for your indulgence, and I thank all senators.

The Chairman: When may we expect the paper you refer to?

Mr. MacKinnon: There are certain legal issues that we invoke in that paper that I wish to run by further counsel, and then obviously we will have it translated. We will have it before you as soon as humanly possible, senator.

Senator Stratton: Thank you, Mr. MacKinnon, for attending here today and appearing before us. As I have said throughout these hearings, particularly on one occasion, no one around this table would disagree that this bill is needed. That was the concurrence of virtually all members of this committee. There is a particular reason for it. It is to try to get over, for everyone's sake, the problems we consistently have as a country with what occurs in politics.

I should like to read into the record just why this bill is important. What I shall read comes from the Justice Gomery report, chapter 16, on assigning responsibility. I wish to read it into the record, and then ask you for your comments, because I think this is the reason for this bill.

Notre dernière recommandation et l'amendement que nous portons à votre attention visent à assurer une meilleure reddition de comptes. On a tenu des congrès à la direction au cours des 10 dernières années — 10 me paraît juste. Ce projet de loi prévoit d'appliquer le principe de rétroactivité. D'ailleurs, le sénateur Segal a critiqué l'application de ce principe, mais cela doit être quelque chose que le gouvernement juge bon d'appliquer rétroactivement. Cependant, contrairement à d'autres parties du projet de loi, nous ne proposons pas d'appliquer des sanctions a posteriori, mais plutôt d'exiger des comptes de façon rétroactive. Par conséquent, tous les membres du Cabinet, y compris le premier ministre, ayant participé, au cours des 10 dernières années, aux campagnes à la direction ou aux processus de sélection des chefs de partis politiques enregistrés devraient être tenus de déclarer tous les dons qu'ils ont reçus.

Comme le sénateur Mercer l'a signalé, cette obligation viserait non seulement M. MacKay, mais aussi le premier ministre lui-même, M. Clement, de même que M. Brison qui, je pense, l'a déjà fait spontanément, ce qui est louable, ainsi que M. Prentice et d'autres ayant participé à ce genre d'activités.

Ne faudrait-il pas aussi demander des comptes au premier ministre et aux ministres, qui ont maintenant une responsabilité envers les Canadiens, sur l'influence financière qu'ont pu exercer ces donateurs sur leurs courses à la direction, de manière cachée, secrète, non divulguée et dissimulée?

Cela résume nos quatre recommandations clés sur le projet de loi. Notre mémoire en renfermera d'autres. Je vous remercie de votre indulgence, sénateur Oliver, et merci aussi à tous les sénateurs.

Le président: À quand le document auquel vous faites référence?

M. MacKinnon: Je dois d'abord consulter un conseiller juridique sur certaines questions invoquées dans le document, puis évidemment, nous devons faire traduire le tout. Nous vous le présenterons dès qu'il nous sera humainement possible de le faire, sénateur.

Le sénateur Stratton: Merci beaucoup, monsieur MacKinnon, d'être venu témoigner devant nous. Comme je l'ai dit tout au long des audiences, particulièrement à une occasion, nul ne saurait nier que ce projet de loi est nécessaire. Pratiquement tous les membres du comité se sont entendus à ce sujet. Ce n'est pas pour rien. C'est bien évidemment pour remédier aux problèmes politiques auxquels notre pays doit constamment faire face.

Je vais vous lire un extrait du XVI^e chapitre « Attribution de la responsabilité » du rapport du juge Gomery, pour vous démontrer l'importance de ce projet de loi. J'aimerais ensuite recueillir vos commentaires sur cet extrait parce qu'à mon avis, c'est la raison pour laquelle le gouvernement a présenté ce projet de loi.

The Responsibility of the Liberal Party of Canada (Québec). The method of providing for the financial needs of the Québec wing of the Liberal Party of Canada, using kickbacks obtained from Jacques Corriveau, from persons deriving benefits from the Sponsorship Program, such as Jean Brault (and probably others) is described elsewhere in this report. The banality of the scheme makes Mr. Corriveau's participation particularly blameworthy. The persons who accepted contributions in cash and other improper benefits from Mr. Corriveau and Mr. Brault on behalf of the LPCQ have brought dishonour upon themselves and the political party they were supposed to serve. For this reason, Michel Béliveau, Marc-Yvan Côté, Benoît Corbeil and Joseph Morselli deserve to be blamed for their misconduct, whether or not they derived personal profit from the money which passed through their hands. They disregarded the relevant laws governing donations to political parties and contributed to the all-too-common perception that many of those participating in the democratic exercise of political activism are dishonest and disreputable persons.

I take that as a personal affront, what they did.

The LPCQ, as an institution, cannot escape responsibility for the misconduct of its officers and representatives. Two successive Executive Directors were directly involved in illegal campaign financing and many of its workers accepted cash payments for their services when they should have known that such payments were in violation of the Canada Elections Act.

I will stop there, and say this to you: The reason for this bill is abundantly clear from what I have read to you. It is important that this bill be passed expeditiously so that this does not occur ever again. Could I have your comments?

Mr. MacKinnon: I have a number of comments, but let me start here. I would like to read you a quote.

But to dismiss an entire party, or all its members in Quebec, or an entire advertising industry, or all partisans in Quebec, or an entire political generation, or all federalists in Quebec, as being in one way or another part of one or several criminal conspiracies is both over the top and likely more about partisan excess, sovereignist self-righteousness or anti-Quebec bigotry, dependent on the source.

Senator Hugh Segal.

Senator Stratton: I would quite agree with that.

Senator Day: You read quite a bit into the record. I think it is only fair to let the witness answer.

Senator Stratton: I apologize for the interruption. I thought he had finished.

La responsabilité du Parti libéral du Canada (Québec). J'ai décrit ailleurs dans ce rapport la méthode adoptée pour combler les besoins financiers de l'aile québécoise du Parti libéral du Canada, c'est-à-dire le système de pots-de-vin mis en place par Jacques Corriveau, qui consistait à puiser dans les bénéfices que le Programme de commandites rapportait à des personnes comme Jean Brault, et probablement à d'autres. À cause du caractère vénal de ce procédé malhonnête, la participation de M. Corriveau est particulièrement condamnable. Ceux qui ont accepté de M. Corriveau et de M. Brault, au nom du PLCQ, des contributions en liquide et d'autres avantages malhonnêtes se sont déshonorés et ont déshonoré le parti politique qu'ils étaient censés servir. C'est pour cette raison que l'on doit blâmer Michel Béliveau, Marc-Yvan Côté, Benoît Corbeil et Joseph Morselli, même s'ils n'ont pas personnellement tiré profit des sommes qui sont passées entre leurs mains. Ils ont agi au mépris des lois régissant les dons aux partis politiques et ont contribué à entretenir la perception, beaucoup trop répandue, que bon nombre des militants politiques qui participent à l'exercice démocratique sont malhonnêtes et suspects.

J'y vois une attaque personnelle, tout comme eux.

L'institution qu'est le PLCQ est forcément responsable des fautes de ses dirigeants et représentants. Deux directeurs généraux successifs ont directement trempé dans des opérations illégales de financement électoral, et de nombreux travailleurs du Parti ont accepté d'être payés en liquide pour leurs services alors qu'ils auraient dû savoir que cela était contraire aux dispositions de la Loi électorale du Canada.

Je vais conclure en disant que d'après ce que je viens de lire, il est évident que ce projet de loi est nécessaire. Il est très important que ce projet de loi soit adopté sans tarder pour éviter qu'un tel scandale ne se reproduise. Pourrais-je avoir vos commentaires?

M. MacKinnon: J'ai plusieurs choses à dire, mais permettez-moi d'abord de vous lire cette citation:

Mais considérer tout un parti, tous ses membres au Québec, toute l'industrie de la publicité, tous les partisans au Québec, toute une génération politique ou tous les fédéralistes au Québec, comme ayant participé, de près ou de loin, à l'un ou plusieurs de ces complots criminels, et s'en débarrasser, est vraiment trop exagéré, et c'est la preuve d'une partisanerie excessive, d'une outrecuidance souverainiste ou d'un fanatisme anti-Québec, selon les cas.

Sénateur Hugh Segal.

Le sénateur Stratton: Je suis tout à fait d'accord.

Le sénateur Day: Vous avez suffisamment lu aujourd'hui. Il me semble que ce serait la moindre des choses que de laisser répondre le témoin.

Le sénateur Stratton: Pardon pour l'interruption. Je croyais qu'il avait terminé.

Mr. MacKinnon: Depending on the source, it is self-righteous or bigoted, according to Senator Segal, whose intervention I think was welcome and lucid.

I know the Gomery report well. I am a member of the political party that called the Gomery commission. As far as I know, I am a member of the only political party that remains committed to implementing the recommendations of Justice Gomery. The proposed federal accountability act does nothing to implement Justice Gomery's recommendations. In fact, it is widely acknowledged in the Conservative government that Justice Gomery's recommendations have been categorically rejected in the accountability bill. Justice Gomery certainly did not recommend that we change the fundamental underpinnings of our elections act in the middle of this year. Justice Gomery did not recommend that we lower our contribution limits or ban corporations from being able to freely participate in the political process. Justice Gomery did not believe that the Prime Minister should fail to disclose his donations for political office, should refuse repeatedly to disclose his donations for high political office.

I testified before Justice Gomery and gave him all of the measures that have been put in place by the Liberal Party to ensure that this would not happen again. I told him that we had kicked out the five individuals you named. They are no longer members of our party. I told him about the financial checks and balances that we put in place. I told him about how we now relate to our provincial and territorial associations and ensure that their financial compliance is like ours, consolidated and within the confines of the law at all times. I told Justice Gomery that, whatever he determines the amount is that was wrongfully obtained in the course of whatever happened in the sponsorship affair, we would return it to the taxpayers. I told Justice Gomery that when I testified before him.

The day Justice Gomery released the report from which you quote, the Liberal Party delivered to the Receiver General of Canada a cheque in the amount of \$1.4 million, which represents an amount beyond the amount identified by Justice Gomery in his report. We did that all without federal accountability legislation, senator. I was disgusted with what happened in sponsorship, as was my predecessor. We corrected those problems. We made full and complete restitution to the Government of Canada and the taxpayers of Canada as a result of those problems. We have paid a high political price for those problems. However, to call this proposed act a response to that is like saying the Highway Traffic Act of Ontario will stop all drunk driving. You may have a member of your party today that you are unaware of doing something akin to what occurred there. You do not know that. This proposed act will not prevent that. People break the law.

The Chairman: There are seven other senators who wish to ask questions of you today. I do not know if you were here at the beginning of the sessions, but we have several political parties today. Each party is being given an hour. You mentioned in your opening remarks that you are appearing alone, and I would ask that you give honourable senators an opportunity to put their

M. MacKinnon: Selon les cas, c'est outrecuidant ou fanatique, d'après le sénateur Segal. Son intervention est, à mon avis, claire et opportune.

Je connais bien le rapport Gomery. Je suis membre du parti politique ayant institué la Commission Gomery. À ma connaissance, j'appartiens au seul parti politique déterminé à mettre en œuvre les recommandations du juge Gomery. Le projet de loi fédérale sur la responsabilité ne donne aucunement suite à ses recommandations. En vérité, il est largement reconnu que le gouvernement conservateur en a fait fi dans son projet de loi. Le juge Gomery n'a certainement pas recommandé de modifier les fondements de notre loi électorale en plein milieu de l'année, ni de réduire la limite des contributions ou encore d'interdire aux sociétés de participer librement au processus politique. Il ne croyait pas que le premier ministre pouvait omettre de divulguer des renseignements concernant les dons qu'il recevait en raison de ses fonctions ou refuser continuellement de déclarer les dons qu'il recevait à titre de haut responsable politique.

Lorsque j'ai comparu devant le juge Gomery, je l'ai informé de toutes les mesures qu'avait prises le Parti libéral pour éviter qu'un tel scandale ne se reproduise, notamment écarter les cinq personnes que vous avez nommées. Ils ne sont plus membres de notre parti. Je lui ai parlé du système de freins et de contrepoids que nous avons mis en place. J'ai également expliqué comment nous nous sommes rapprochés de nos associations provinciales et territoriales pour nous assurer que leurs états financiers étaient, en tout temps, conformes aux nôtres, consolidés et fidèles à la loi. J'ai également dit au juge Gomery que nous rembourserions aux contribuables la totalité de la somme, aussi importante soit-elle, résultant des transactions frauduleuses réalisées dans le cadre du programme des commandites. C'est ce que je lui ai dit lors de ma comparution.

Le jour où le juge Gomery a publié le rapport que vous avez cité, le Parti libéral a remis au receveur général du Canada un chèque de 1,4 million de dollars, soit d'un montant supérieur à celui inscrit dans le rapport Gomery. Et nous l'avons fait sans loi fédérale sur la responsabilité, sénateur. J'ai été dégoûté par toute l'affaire des commandites, tout comme l'était mon prédécesseur. Nous avons réparé les dégâts. Nous avons entièrement remboursé le gouvernement du Canada et les contribuables. Nous avons certes payé un fort prix politique. Toutefois, dire que ce projet de loi est une panacée, ce serait comme dire que le Code de la route de l'Ontario peut mettre un terme au problème de l'alcool au volant. Un de vos collègues commet peut-être de pareilles fraudes sans que vous ne le sachiez. Vous l'ignorez. Ce projet de loi n'empêchera pas de telles choses. Les lois sont faites pour être contournées.

Le président: Il y a sept autres sénateurs qui souhaitent vous poser des questions aujourd'hui. Je ne sais pas si vous étiez là au début de la séance, mais nous avons plusieurs partis politiques aujourd'hui. Chaque parti a une heure. Vous avez mentionné dans votre déclaration liminaire que vous comparaissez seul, et je vous demanderais de laisser aux sénateurs l'occasion de vous

questions. As I asked the previous witness from the Conservative Party, it would help us if your responses could be a little more concise, so that all honourable senators can be heard.

Mr. MacKinnon: Thank you, senator. I believe I have finished with that question.

Senator Stratton: I respect you for your response in the fact that the party did do what it did. With due respect, that was the correct thing to do.

It is true that you cannot prevent, that you can only try to limit what transpires. I do not believe that in this day and age a company should be allowed to donate \$5,000. It has become a matter of principle that people, not corporations or companies, elect governments. It is important that the people of Canada have the opportunity to say to themselves, if they make a contribution of \$50, that that contribution is significant, as compared to the \$5,000 contribution by a company. When people think of a \$50 contribution as compared to a \$5,000 contribution by a company, the perception is this: "Who gets to see the boss?" That has got to stop.

Mr. MacKinnon: I am sorry. Could you repeat the last part of what you said, senator?

Senator Stratton: Essentially, a \$50 contribution by an individual may be a significant sum for that individual. That individual's reaction to a contribution of \$5,000 by a corporation may be, "Guess who gets to see the boss." That is the public perception. It has got to end.

Mr. MacKinnon: Well, I guess who gets to see the boss are those attending the private reception for the Conservative Party of Canada in Montreal next month. Contrary to their stated policy, selling a \$2,000 ticket for a private cocktail reception, Mr. Harper, I believe, said something about these private cocktail receptions repeatedly. Apparently, the Minister of Citizenship and Immigration has not spoken to the Prime Minister because he will be attending for \$2,000 in Westmount.

Senator Stratton: I disagree with that.

Mr. MacKinnon: Will any \$50 donors be there?

[Translation]

I would like to quote an excerpt from the Moisan report. I respect your views, senator. However, I also respect the opinions of those who have worked on and given serious thought to the Elections Act, to electoral principals and to the foundations of our country's electoral system.

Justice Moisan stated the following, and I quote:

Today, at a time when the dollar is constantly being devalued and a party's needs are constantly increasing, it is not possible to influence in any way a party's decisions or directions by contributing a maximum of \$10,000 or

poser des questions. Comme je l'ai demandé au témoin précédent du parti conservateur, je vous prierais d'être un peu plus concis dans vos réponses pour que tous les sénateurs puissent être entendus.

M. MacKinnon: Merci, sénateur. Je pense que j'en ai terminé de cette question.

Le sénateur Stratton: Je vous respecte pour votre réponse sur ce que le parti a fait. En toute déférence, c'était la chose à faire.

Il est vrai qu'on ne peut rien prévenir qu'on ne peut qu'essayer de limiter les dégâts apparents. Je ne pense pas qu'aujourd'hui, une entreprise devrait pouvoir donner cinq mille dollars. C'est devenu une question de principe que les personnes et non les entreprises élisent les gouvernements. Il importe que les citoyens du Canada puissent se dire que s'ils versent une contribution de cinquante dollars, leur contribution est aussi importante que la contribution de cinq mille dollars d'une entreprise. Lorsque les gens réfléchissent à une contribution de cinquante dollars en comparaison avec une contribution de cinq mille dollars d'une entreprise, la perception est la suivante: qui réussit à parler au patron? Cela doit cesser.

M. MacKinnon: Je suis désolé. Pouvez-vous répéter la dernière chose que vous avez dites, monsieur le sénateur?

Le sénateur Stratton: En gros, une contribution personnelle de cinquante dollars peut représenter une somme importante pour la personne. La réaction de cette personne à une contribution de cinq mille dollars d'une entreprise pourrait être: devinez qui réussit à parler au patron? C'est la perception du public. Cela doit cesser.

M. MacKinnon: Eh bien, je suppose que ceux qui réussissent à parler au patron sont ceux qui vont participer à la réception privée du Parti conservateur du Canada à Montréal le mois prochain. Contrairement à ce qu'il dit dans sa politique, M. Harper vend les billets deux milles dollars pour une réception privée, et je pense qu'il a souvent parlé de ces petites réceptions privées. De toute évidence, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration n'a pas parlé au premier ministre, parce qu'il va participer à la réception de Westmount pour deux milles dollars.

Le sénateur Stratton: Je ne suis pas d'accord.

M. MacKinnon: Y aura-t-il des donateurs de cinquante dollars?

[Français]

Laissez-moi vous lire une citation du rapport Moisan. Je respecte vos opinions, sénateur. Mais je respecte d'autant plus les opinions de ceux qui ont œuvré, travaillé, réfléchi et songé à la loi électorale, aux principes électoraux et aux fondements électoraux du pays.

Le juge Moisan a dit, et je cite:

Une contribution maximale de 10 000 \$ ou 15 000 \$ par parti ne peut permettre d'exercer une influence quelconque sur les décisions et l'orientation d'un parti, à une époque où le dollar subit une constante dévaluation, où les besoins des

\$15,000 per party. Such contributions allow corporations to express in a tangible way their support for a particular party, one that in their minds, best represents causes near and dear to them, or one that eventually can achieve for them significant fringe or financial benefits.

That is the opinion of Justice Moisan who chaired the Quebec Commission of Inquiry into illegal political party contributions further to allegations that the Parti Québécois had accepted illegal contributions in violation of Quebec's Election Act.

With all due respect, senator, I accept and support Judge Moisan's findings.

[English]

The Chairman: Mr. MacKinnon, I make the comment that I made before. I have eight honourable senators who want to ask questions. We have 25 minutes left. Your answers have been extremely long, and I want to give honourable senators an opportunity to put a question to you. I would ask for a little bit of your cooperation.

Senator Zimmer: Mr. MacKinnon, thanks for your attendance here today and for your insight into this area of political donations.

I am interested in what you said about conventions. Why do you think there is such little mention in this bill about conventions, given we all agree it is an important part of the democratic process?

Mr. MacKinnon: My theory is that it was completely missed in the haste to draft a weighty, omnibus piece of legislation. My theory — it is only a theory, so accept it as such — is that the Conservative Party just missed this. The party forgot that they should have issued receipts to their convention. The Conservative Party did not realize, in drafting the bill, that this would have an adverse effect on conventions, and now are trying to stonewall to cover that important and flagrant miss — because ignorance of the law is no defence, as you know.

I repeat: Millions of dollars of undisclosed contributions to the Conservative Party put behind a wall, contributions that we may never find about. People may have over-contributed to the Conservative Party, and we will never know about it. To take this to its fullest possible extent, the Conservative Party could have a \$10,000 delegate fee to a convention, and we would never know because they could always claim they broke even on the convention, so it would create a huge loophole for political parties to hide, shield and keep under the carpet a huge contribution.

To take it to its fullest possible extent, the Conservative Party's position on conventions is wrong. It is wrong traditionally, and it is wrong in how the proposed act — it is wrong in terms of how practice has evolved over the years. The Chief Electoral Officer is

partis sont en constante augmentation. Elle permet alors aux personnes morales de manifester tangiblement leur soutien au parti de leur choix, celui qui dans leur esprit correspond le mieux aux causes qui leur sont chères, ou celui qui peut éventuellement leur apporter des avantages sociaux ou des bénéfices financiers importants.

C'est l'opinion du juge Moisan qui a présidé à une commission d'enquête au Québec sur la question des contributions illégales aux partis politiques suite à des allégations selon lesquelles des contributions illégales avaient été versées au Parti québécois menant ainsi à un bris de la loi électorale du Québec.

Avec respect, sénateur, j'accepte les réflexions du juge Moisan et j'appuie les réflexions du juge Moisan.

[Traduction]

Le président: Monsieur MacKinnon, je vous répète ce que je vous ai déjà dit. Il y a huit sénateurs qui veulent poser des questions. Il nous reste 25 minutes. Vos réponses sont extrêmement longues, et je veux permettre aux sénateurs de vous poser une question. Je vous demanderais un peu de coopération.

Le sénateur Zimmer: Monsieur MacKinnon, je vous remercie de votre présence ici aujourd'hui et de votre point de vue sur les dons politiques.

Ce que vous avez dit sur les congrès a suscité mon intérêt. Pourquoi pensez-vous qu'on fait si peu mention des congrès dans ce projet de loi, compte tenu que nous sommes tous d'accord qu'il s'agit d'une partie importante du processus démocratique?

M. MacKinnon: Ma théorie, c'est que ce sujet a été complètement omis dans la rédaction hâtive d'un projet de loi lourd et englobant. Ma théorie (et ce n'est qu'une théorie, je le reconnais), c'est que le Parti conservateur a omis cet aspect. Le parti a oublié qu'il devait remettre des reçus à son congrès. Le Parti conservateur ne s'est pas rendu compte, lorsqu'il a rédigé ce projet de loi, qu'il aurait un effet négatif sur les congrès et il est en train d'essayer de faire de l'obstruction pour empêcher la réparation de cette omission importante et flagrante, parce que l'ignorance de la loi ne constitue pas une défense en droit, comme vous le savez.

Je le répète: des millions de dollars de contributions non divulguées au Parti conservateur ont été faites derrière des portes closes, des contributions dont nous ne pourrions jamais entendre parler. Il y a peut-être des gens qui ont trop contribué à la caisse du Parti conservateur, mais nous ne le saurons jamais. Pour pousser la chose à l'extrême, le Parti conservateur pourrait charger 10 000 \$ par délégué pour participer à un congrès, et nous ne le saurons jamais parce qu'il pourrait toujours affirmer rentrer dans ses frais pour ce congrès, donc cela créerait une énorme échappatoire pour les partis politiques, un moyen de camoufler d'énormes contributions.

Si on la pousse à l'extrême, la position du Parti conservateur sur les congrès est vraiment reprochable. La façon dont il agit depuis longtemps est reprochable, la façon dont la loi proposée est rédigée est reprochable, la façon dont l'usage a évolué au fil

fundamentally saying, in diplomatic terms, that it is wrong, and the proposed act in ignoring the treatment of conventions is also wrong. It fundamentally deters people from attending and participating in political party conventions. Liberals, Conservatives and New Democrats think that is wrong.

Senator Zimmer: Regarding your fourth recommendation, is your party comfortable with going back 10 years in disclosure?

Mr. MacKinnon: Absolutely, and to my knowledge, participants in our leadership processes have voluntarily disclosed all contributions.

Senator Zimmer: Regarding the level of donations you have talked about around the world on the subject of corporate and union donations — you mentioned many countries around the world — where does your party stand? Where do you stand? What do you think the recommendation should be in terms of levels?

Mr. MacKinnon: We support the position of former Prime Minister Chrétien's government, and we support Bill C-24, which lowered the limits to levels, as I have demonstrated, that are the lowest in the Western world and among the lowest, if not the lowest, in Canada and the provinces. We think it has achieved some level of equilibrium, although we do yearn for a chance to participate in a proper evaluation and study of that legislation.

Senator Zimmer: You have a large staff that is dealing with the regulations from Bill C-24. There has been no formal study of that bill's effectiveness as proscribed in the bill. If we were to conduct a study today, what do you believe it would tell us about how effective Bill C-24 has been in achieving its objectives?

Mr. MacKinnon: Bill C-24 has gone a long way and certainly put Canada at the front of the pack in ensuring accountability, transparency and efficiency in our electoral process.

However, it has had some adverse effects. One is the professionalization of politics. Every riding association now needs an auditor, a CA, and that person must be paid. That person cannot be a volunteer. It has gone a long way in making political parties unwieldy bureaucracies in terms of administering and complying with the law. For that, we need professionals such as legal counsel, professional accountants and others who are expert in financial systems and other things. Those effects have not been truly measured.

However, the overriding thing that Bill C-24 has done is impose a burden on volunteers of all political parties. I know that the Conservative Party as well as my counterparts in the other party are preoccupied about the paper burden on volunteers. People do not get into politics to fill out Elections Canada forms and financial forms. People get into politics because they love their country and want to improve it. However, we have snowed

des années est reprochable. Le directeur général des élections dit essentiellement, de façon diplomatique, que cette position est reprochable et que le projet de loi est reprochable aussi quant à la façon dont il reste muet sur le traitement des congrès. Cela empêche fondamentalement les gens de participer aux congrès des partis politiques. Les libéraux, les conservateurs et les néo-démocrates estiment que c'est reprochable.

Le sénateur Zimmer: Concernant votre quatrième recommandation, votre parti serait-il prêt à accepter de divulguer les contributions remontant jusqu'à il y a dix ans?

M. MacKinnon: Absolument, et à ma connaissance, les participants à notre course au leadership divulguent volontairement toutes les contributions.

Le sénateur Zimmer: À propos du montant des dons dont vous avez parlé dans le monde pour les dons des entreprises et des syndicats (vous avez mentionné beaucoup de pays du monde), quelle est la position de votre parti? Où vous situez-vous? Quelle devrait être la recommandation, selon vous, concernant le montant des dons?

M. MacKinnon: Nous appuyons la position du gouvernement de l'ancien premier ministre Chrétien et appuyons le projet de loi C-24, qui abaissait les limites, comme je l'ai montré, au niveau le plus bas des pays occidentaux et parmi les niveaux les plus bas, sinon le plus bas, au Canada et dans les provinces. Nous pensons avoir atteint un certain équilibre, bien que nous ayons très envie de pouvoir participer à une évaluation en bonne et due forme de ce projet de loi.

Le sénateur Zimmer: Vous avez beaucoup de personnel qui s'occupe du règlement du projet de loi C-24. Il n'y a eu aucune étude officielle sur l'efficacité du projet de loi, tel que le prescrivait le projet de loi. Si nous effectuions cette étude aujourd'hui, que croyez-vous qu'elle nous révélerait sur l'efficacité du projet de loi C-24 dans l'atteinte de ses objectifs?

M. MacKinnon: Le projet de loi C-24 a fait beaucoup de chemin et a certainement mis le Canada à l'avant-plan pour ce qui est d'assurer la responsabilité, la transparence et l'efficacité dans notre processus électoral.

Cependant, il a eu quelques effets négatifs. L'un d'eux est la professionnalisation de la politique. Toutes les associations de circonscription ont maintenant besoin d'un vérificateur, d'un comptable agréé, et cette personne doit être payée. Elle ne peut pas travailler bénévolement. Il a contribué beaucoup à faire des partis politiques des bureaucraties lourdes et complexes pour ce qui est de l'administration et de l'observation de la loi. Pour cette raison, nous avons besoin de professionnels comme des avocats, des comptables et d'autres experts des systèmes financiers, entre autres. L'ampleur de ces effets n'a pas vraiment été mesurée.

Quoi qu'il en soit, le principal effet du projet de loi C-24 a été d'imposer un fardeau aux bénévoles de tous les partis politiques. Je sais que le Parti conservateur, tout comme mes homologues de l'autre parti, se préoccupe de la paperasse imposée aux bénévoles. Les gens n'entrent pas en politique pour remplir des formulaires financiers et des formulaires d'Élections Canada. Les gens entrent en politique parce qu'ils aiment leur pays et qu'ils veulent

volunteers of all political stripes under a mountain — an avalanche — of forms and compliance that I would say is a perverse effect of this rush to accountability and transparency, and some simplification of that process should be contemplated.

The Chairman: I would ask the honourable witness to provide an opportunity to all honourable senators who want to ask questions to do so within our time constraints. I also ask for cooperation from all of whom would like an opportunity to ask a question.

Mr. MacKinnon: I will endeavour to be as concise as possible.

Senator Mercer: I am the one person around this table who carries more scars from Bill C-24 than perhaps anyone else.

You have talked about compliance. I want to put on the record the burden that Bill C-24 has put on political parties. What percentage of your staff today is dedicated to compliance with Bill C-24 and other regulations imposed by government?

Mr. MacKinnon: In the national office, three quarters.

Senator Mercer: What would that be in terms of the budget of your professional staff?

Mr. MacKinnon: Probably three quarters, same proportion.

Senator Mercer: I want to say they are all very competent and dedicated people because I know them all.

I just need to get on the record that there is a large price to be paid for this — political parties should pay — and we should recognize that.

Senator Milne: Mr. MacKinnon, Mr. Donison pointed out the countries and provinces that ban corporate donations, and that of course includes Quebec.

Why do you think Judge Moisan and Mr. Côté have changed their minds about corporate donations?

Mr. MacKinnon: Justice Moisan relies heavily on Mr. Côté in coming to his conclusions. They speak, as Senator Segal has spoken, of a moral hazard, of enacting regulations that are so stringent that they become unenforceable and people find their way around them.

To refer back to an earlier question, our party has not been immune from that, even pre-dating current electoral legislation. Other parties, I will argue, will not be immune from it in the future.

If you create a rule that is hard not only to enforce but to live by, bad people will find a way around it. I just described to Senator Mercer the very significant investment we make in compliance. Despite those investments, there are individuals — for example, 200,000 people in the country walk around with a Liberal card. Fundamentally, that is all one of these five people in the sponsorship scandal did, walk around with a Liberal card claiming they were someone they were not with authority they did

l'améliorer. Cependant, nous ensevelissons les bénévoles de toute allégeance politique sous une montagne, une avalanche de formulaires et de mesures d'observations de la loi, ce qui, à mon avis, est un effet pervers de cette course pour la responsabilité et la transparence. Il serait bon d'envisager des moyens de simplifier ce processus.

Le président: Je demanderais à notre témoin de laisser à tous les sénateurs qui veulent lui poser des questions la chance de le faire dans nos limites de temps. Je demanderais également la collaboration de tous ceux d'entre vous qui voudriez poser une question.

M. MacKinnon: Je vais m'efforcer d'être le plus concis possible.

Le sénateur Mercer: Je suis la personne autour de cette table qui porte le plus grand nombre de cicatrices du projet de loi C-24.

Vous avez parlé d'observation de la loi. J'aimerais parler officiellement du fardeau que le projet de loi C-24 impose aux partis politiques. Quel est le pourcentage de votre personnel, aujourd'hui, qui se consacre au respect du projet de loi C-24 et des autres règlements imposés par le gouvernement?

M. MacKinnon: Au bureau national, les trois quarts.

Le sénateur Mercer: Quelle proportion du budget prévu pour votre personnel professionnel cela représente-t-il?

M. MacKinnon: Probablement les trois quarts, la même chose.

Le sénateur Mercer: Je tiens à dire que ce sont toutes des personnes très compétentes et appliquées, parce que je les connais toutes.

Je tiens seulement à souligner officiellement qu'il y a un grand prix à payer pour cela, un prix pour les partis politiques, et qu'il faut le reconnaître.

Le sénateur Milne: Monsieur MacKinnon, M. Donison a nommé les pays et provinces qui interdisent les dons d'entreprises, et cela comprend bien sûr le Québec.

Pourquoi pensez-vous que le juge Moisan et M. Côté ont changé d'idée sur les dons des entreprises?

M. MacKinnon: Le juge Moisan s'est fié beaucoup à M. Côté pour tirer ses conclusions. Comme le sénateur Segal l'a dit, ils parlent du danger moral d'adopter un règlement si strict qu'il devient inapplicable et que les gens trouvent le moyen de le contourner.

Pour revenir à une autre question, notre parti n'est pas à l'abri de cela et il ne l'était pas même avant la loi électorale actuelle. Je dirais que les autres partis n'en seront pas à l'abri non plus à l'avenir.

Si l'on crée une règle qui est difficile non seulement à appliquer, mais aussi à respecter, les personnes mal intentionnées trouveront le moyen de la contourner. Je viens de décrire au sénateur Mercer l'investissement énorme que nous faisons pour respecter la loi. Malgré cet investissement, il y a des personnes, comme les 200 000 personnes qui détiennent une carte du Parti libéral au Canada... En gros, c'est ce qu'a fait l'une des cinq personnes dans le scandale des commandites, elle se promenait avec une carte du

not have. That could be occurring today in the Conservative Party. We do not know that. The proposed federal accountability act will be a piece of dust to those people.

If rules are made that people will seek to get around, then a moral hazard is created that, I would submit, Parliament should not put in front of the Canadian people. Mr. Moisan agrees with that, as well as perhaps the best expert in the country on this issue, Mr. Côté. After 13 or 14 years of supervising that very law, he also has come to that conclusion.

Senator Milne: In your opinion, do you think that the contribution provisions in this bill would withstand a Charter challenge? Would you argue that these provisions unnecessarily limit the right of Canadians to participate in the political process?

Mr. MacKinnon: I am not a lawyer. As Senator Segal knows, as one of my former professors at Queen's, I am more inclined to the business side of the industry.

Incidentally, I have to talk to you, Senator Segal, about my mark in that course at some point.

Seriously, I do not believe that many provisions of this proposed act will survive the Charter challenge. The Supreme Court will rely heavily on a case called *Harper v. Canada (Attorney General)* in coming to that conclusion.

The early sections of the Charter — freedom of expression and freedom of association — are adversely impacted. That is the conclusion our counsel has come to and, I believe, the conclusion the courts will come to. That is all conjecture for another day.

It is subject to challenge, will be challenged and I have no doubt many provisions of this law, the electoral financing and others, will be struck down at some point. Seeds sown in sanctimony yield a bitter harvest.

Senator LeBreton: I think Canadians watching the proceedings here today will see a classic example of what is wrong with the political system.

We had a witness, Mr. Donison, who addressed the provisions of the bill, and when questions were put to him, in a very respectful way to all Senate colleagues, did not throw around terms such as “stonewalling” and “ignorance.” It points to why people are so cynical about the political system. Your testimony today underlines again why the Liberal Party delivered a message in the last election.

Mr. MacKinnon: Can I ask you what part of my testimony underlines that fact?

Parti libéral en affirmant être une personne qu'elle n'était pas et avoir des pouvoirs qu'elle n'avait pas. Cela pourrait arriver aujourd'hui au Parti conservateur. Nous ne le savons pas. Le projet de loi fédéral sur la responsabilité ne sera presque rien pour ces personnes.

Si l'on adopte des règles que les personnes vont essayer de contourner, alors on crée un danger moral que le Parlement ne devrait pas imposer au peuple canadien à mon avis. M. Moisan est d'accord avec cela, de même que celui qui est probablement le meilleur spécialiste de la question au pays, M. Côté. Après 13 ou 14 ans à superviser cette loi, il en vient lui aussi à cette conclusion.

Le sénateur Milne: À votre avis, les dispositions de ce projet de loi sur les contributions pourraient-elles résister à une contestation fondée sur la Charte? Diriez-vous que ces dispositions limitent inutilement le droit des Canadiens de participer au processus électoral?

M. MacKinnon: Je ne suis pas avocat. Comme le sénateur Segal le sait, puisqu'il a déjà été l'un de mes professeurs à l'Université Queen's, je penche plutôt du côté des affaires de l'industrie.

En passant, je dois vous parler un bon jour de ma note dans ce cours, monsieur Segal.

Blague à part, je ne pense pas qu'il y a beaucoup de dispositions dans ce projet de loi qui survivraient à une contestation fondée sur la Charte. La Cour suprême s'inspirera beaucoup à l'affaire *Harper c. Canada (procureur général)* pour tirer ses conclusions.

Les premiers articles de la Charte, ceux sur la liberté d'expression et la liberté d'association, sont bafoués. C'est la conclusion de notre avocat et je pense bien que c'est la conclusion à laquelle en arriveront les tribunaux aussi. Nous le verrons bien un jour.

Ces dispositions sont susceptibles d'être contestées, elles le seront, et je n'ai aucun doute que bon nombre des dispositions de cette loi, sur le financement électoral et le reste, seront révoquées un moment donné. Lorsqu'on adopte un ton moralisateur, on en récolte des fruits amers.

Le sénateur LeBreton: Je pense que les Canadiens qui suivent nos délibérations ici aujourd'hui verront un exemple classique de ce qui cloche dans le système politique.

Nous avons reçu un témoin, M. Donison, qui s'est exprimé sur les dispositions du projet de loi, et lorsqu'on lui a posé des questions, en toute déférence envers tous mes collègues du Sénat, il n'a pas parlé d'ignorance de la loi ni d'obstruction. Cela nous montre pourquoi les gens sont si cyniques concernant le système politique. Votre témoignage d'aujourd'hui nous rappelle encore une fois pourquoi le Parti libéral nous a transmis un message à la dernière élection.

M. MacKinnon: Pouvez-vous me dire quelle partie de mon témoignage souligne ce fait?

Senator LeBreton: You can check the record. You used terms such as “stonewalling” and “ignorance.” You personally attacked Mr. Harper a couple of times. I did not see Mr. Donison doing the same to Mr. Chrétien or Mr. Martin.

Mr. MacKinnon: Specifically, I would like to know where I —

Senator LeBreton: I will leave it up to you, Mr. MacKinnon. I think if you look at the testimony, you have not served the political process or the Liberal Party very well today.

In terms of your testimony, I want to put on the record there was no Christmas Eve decision to exempt the party leadership race from Bill C-24. The party was formed, as you know, publicly by merger in early December, and the leadership was called by the terms of that merger. It was, therefore, automatically exempt from Bill C-24 because it was already under way.

You throw around statements using flowery language that just happen not to be accurate. I want to make it clear that there was public disclosure of donations for that leadership, as there was to the Progressive Conservative leadership where Mr. MacKay, Mr. Prentice and Mr. Brison were candidates.

I am not sure what website Mr. Brison’s donors appear on, but the donor list to those conventions is on the website of the Conservative Party of Canada. The former Progressive Conservative Party of Canada appears on the website of the Conservative Party of Canada.

Mr. MacKinnon, you state motives of the Conservatives and Prime Minister Harper to deliberately cause damage to the Liberal Party. The fact of the matter is that our intention vis-à-vis the proposed federal accountability act was announced in November 2005, before the election was called and before the government was defeated in the House. It was talked about every single day of the election campaign, right up until January 23. The amount of political donations from individuals was well known to be \$1,000.

We are now in September 2006. Mr. Martin on election night announced he was not going to stay on as leader of the Liberal Party and he named an interim leader. All of your leadership candidates and your party knew that you were going into a leadership race. The existing limits of \$5,400, with inflation, were still in effect. What have the leadership candidates in your party been doing since January 23, 2006? You could be raising money at the old rate.

I should like to hear your answer to that question, but I would request that you cease impugning motives to others that are factually incorrect.

Mr. MacKinnon: It does not surprise me that you would find much of what I said to be contrary to your opinions.

Le sénateur LeBreton: Vous pouvez vérifier le compte rendu. Vous avez utilisé des mots comme « obstruction » et « ignorance ». Vous avez attaqué personnellement M. Harper à quelques reprises. Je n’ai pas vu M. Donison faire la même chose à l’égard de M. Chrétien ou de M. Martin.

M. MacKinnon: Plus précisément, j’aimerais savoir où j’ai...

Le sénateur LeBreton: Je vais vous laisser vérifier cela, monsieur MacKinnon. Je pense que si vous regardez le témoignage, vous verrez que vous n’avez pas agi dans le bien du processus politique ni du Parti libéral aujourd’hui.

Pour revenir à votre témoignage, j’aimerais dire pour le compte rendu qu’il n’y a pas eu de décision prise le soir de Noël pour exclure la course au leadership du parti du projet de loi C-24. Comme vous le savez, le parti a été formé publiquement par fusion au début décembre, et la course au leadership a été déclenchée de suite. Par conséquent, elle a été exclue de l’application du projet de loi C-24, parce qu’elle était déjà commencée.

Vous faites de grandes déclarations en utilisant de grands mots qui ne sont tout simplement pas exacts. J’aimerais qu’il soit bien clair que les dons versés dans cette course au leadership ont été divulgués publiquement comme pendant la course au leadership du Parti progressiste-conservateur où M. MacKay, M. Prentice et M. Brison étaient candidats.

Je ne sais pas avec certitude sur quel site Web la liste des donateurs de M. Brison apparaît, mais la liste des donateurs lors de ces congrès apparaît sur le site Web du Parti conservateur du Canada. L’ancien Parti progressiste-conservateur du Canada apparaît sur le site Web du Parti conservateur du Canada.

Monsieur MacKinnon, vous prêtez des intentions aux conservateurs et au premier ministre Harper pour causer délibérément des dommages au Parti libéral. Le fait est que notre intention à propos du projet de loi fédéral sur la responsabilité a été annoncée en novembre 2005, avant le déclenchement de l’élection et avant que le gouvernement soit défait à la Chambre. On en a parlé tous les jours pendant la campagne électorale, jusqu’au 23 janvier. Il était bien entendu que le montant des dons politiques personnels était de 1 000 \$.

Nous sommes en septembre 2006. Le soir de l’élection, M. Martin a annoncé qu’il ne resterait pas à la tête du Parti libéral et a nommé un chef intérimaire. Tous vos candidats au leadership et les membres de votre parti savaient que vous auriez bientôt une course au leadership. Les limites existantes de 5 400 \$, avec l’inflation, étaient toujours applicables. Que les candidats au leadership de votre parti font-ils depuis le 23 janvier 2006? Vous pourriez lever des fonds selon l’ancienne limite.

J’aimerais entendre votre réponse à cette question, mais je vous prierais de cesser de prêter de fausses intentions aux autres.

M. MacKinnon: Je ne suis pas surpris que la plupart de mes opinions soient contraires aux vôtres.

What does surprise me, however — I do not know you, but I have followed your career with some interest. I know you to be a devoted and loyal servant of your party and someone who was there when your party was at its lowest ebb. I admire and respect you for that. You hung in when times were tough. The shoe was on the other foot, and I believe the shoe will once again be on the other foot at some point in the very near future.

I would ask you to rely on that experience and consider, along with Senator Segal who has had similar experience, that what goes around in politics truly does come around and that seeds sown in sanctimony yield a bitter harvest.

We are complying with the law. Leadership candidates are complying with the law. I should note that leadership candidates have forgone the right to raise funds from sources previously available to them, available to Mr. Harper. They have not received the corresponding public subsidy that political parties have received. That will be the case for your next leadership convention, as it is the case for ours today. We are complying with the law.

Of course they knew what Mr. Harper's intentions were. I do not think that prevents them, like me, from saying at every stop they make in Canada that it is wrong, that it is morally wrong, that it is wrong in any sense of fair play, that it is wrong in any democratic sense.

Why is there urgency in enacting these provisions in a year when the Chief Electoral Officer has said before the House of Commons, "Please do not do that"? The Chief Electoral Officer of the land has said, "Please do not enact these provisions now. Give us time to communicate with stakeholders." I like his expert word on this and I ask: Why is there this urgency? Peace in the Middle East is urgent. Action on HIV/AIDS is urgent. This is merely pressing.

I do not know why we need to enact these provisions in the middle of a Liberal leadership race, the biggest consultation in the history of our party, when we live under onerous and stringent transparency provisions that are already at the cutting edge of the western world politically. Why do we need to enact this accountability legislation today?

Senator LeBreton: The bill is before the Senate committee now. By the time it is back into the Senate and passed into law there will be just one month between the time of the passing of the law and your convention.

How is your party handling the loans that are being made to the various Liberal leadership candidates? How will you report them? Will they eventually be put down as contributions? What about the interest on those loans? It is on the public record that most of the candidates are having difficulty raising money, even

Ce qui me surprend, cependant... Je ne vous connais pas, mais je suis votre carrière avec un certain intérêt. Je sais que vous êtes dévouée et loyale envers votre parti et que vous étiez là quand votre parti était dans son plus piètre état. Je vous admire et vous respecte pour cela. Vous avez tenu bon en temps difficiles. Les rôles étaient inversés, et je pense qu'ils le seront de nouveau dans un avenir très rapproché.

Je vous demanderais, à vous et au sénateur Segal, qui une expérience similaire à la vôtre, de tabler sur votre propre expérience et de réfléchir au fait que ce qui se passe en politique arrive et que lorsqu'on agit avec un ton moralisateur, on en récolte des fruits amers.

Nous respectons la loi. Les candidats au leadership respectent la loi. Je souligne que les candidats au leadership ont renoncé à leur droit de recueillir des fonds de sources auxquelles ils avaient accès auparavant, auxquelles M. Harper avait accès. Ils n'ont pas reçu la subvention publique correspondante que les partis politiques ont reçue. Ce sera votre cas aussi lors de votre prochain congrès d'investiture, comme c'est notre cas aujourd'hui. Nous respectons la loi.

Évidemment, ils connaissaient les intentions de M. Harper. Je ne pense pas que cela les empêche, comme c'est mon cas, de dire partout où ils s'arrêtent au Canada que cela est mal, que cela est mal du point de vue moral, que cela est mal du point de vue de l'esprit de franc-jeu et que cela est mal du point de vue de la démocratie.

Quelle est l'urgence de mettre en oeuvre ces dispositions au cours d'une année où le directeur général des élections a dit devant la Chambre des communes: « S'il vous plaît, ne le faites pas »? Le directeur général des élections du pays a dit: « S'il vous plaît, ne mettez pas ces dispositions en oeuvre maintenant. Donnez-nous le temps de communiquer avec les intéressés. » C'est un expert en la matière et j'aime ce qu'il a dit et je demande: « Où est l'urgence? La paix au Moyen-Orient est une urgence. Agir contre le VIH-sida est une urgence. Cette question est une question pressante uniquement.

Je ne sais pas pourquoi nous devons mettre en oeuvre ces dispositions au beau milieu d'une course à la direction du Parti libéral, la plus vaste consultation dans l'histoire de notre parti, alors que nous vivons déjà avec des règles lourdes et strictes en matière de transparence qui sont déjà à l'avant-garde de ce qui se fait en politique dans le monde occidental. Pourquoi avons-nous besoin de mettre en oeuvre cette loi sur la responsabilité aujourd'hui?

Le sénateur LeBreton: Le projet de loi se trouve devant le comité du Sénat maintenant. Avant qu'il revienne au Sénat et qu'il devienne loi, il ne restera plus qu'un mois entre le moment de l'adoption de la loi et votre congrès d'investiture.

Comment votre parti traite-t-il les prêts qui sont consentis aux différents candidats à la course à la direction du Parti libéral? Comment allez-vous les déclarer? Finira-t-on par les inscrire comme des contributions? Qu'en est-il des intérêts sur ces prêts? C'est un fait connu que la plupart des candidats ont de la

under the present limit of \$5,400. I would like to know how you will handle the whole issue of loans to candidates.

Senator Day: Is the honourable senator suggesting there should be amendments to this bill to include provisions relating to loans?

Senator LeBreton: No, I am not. I am just asking how the party will handle publicly the reporting of loans or donations and whether they will factor into the party's fundraising efforts.

Senator Day: We have been working really hard on Bill C-2, trying to improve it and move it along. I would like to tie this question into something in Bill C-2. Is the honourable senator able to help me?

Senator LeBreton: It is very relevant. Right now, candidates are allowed to raise money under the existing laws. Under the existing law or the proposed new law how will the Liberal Party of Canada handle the large loans that have been taken out by the various leadership candidates?

Mr. MacKinnon: I would be happy to answer that question.

Senator Day: I do not want to take up any more time. However, there is nothing in this bill about loans.

Mr. MacKinnon: The Canada Elections Act lays out in eloquent terms for everyone to see how such loans are to be treated. To the best of my knowledge, and we look closely, those provisions are being and will be followed to the letter. The fact that the honourable senator knows about these loans is a testament to the transparency with which this race is being conducted.

I would ask you: When will we know about the loans made to Mr. MacKay's campaign in the Progressive Conservative race? When will we know about the loans made to Mr. Harper in the Canadian Alliance race? Once again I repeat for the record that Mr. Harper has not revealed 99 per cent of his donors to the 2002 Canadian Alliance leadership bid that he made. That is a matter of public fact. You do not have to rely on me for that fact. You can rely on CTV for it. You can rely on Duff Conacher. You can rely on anyone you like. Mr. Harper has not revealed those donors. If you want to call that a personal attack, so be it.

Senator Stratton: Neither did Paul Martin.

Mr. MacKinnon: Yes, he did.

Senator Mercer: Yes, he did.

The Chairman: Honourable senators, we are out of time for this witness. Senators Comeau, Fraser, Segal and Day have been waiting and have not been afforded an opportunity to put questions to this witness. With the permission of honourable senators I would like to extend the hearing.

difficulté à réunir des fonds, même en vertu de la limite actuelle de 5 400 \$. J'aimerais savoir comment vous allez traiter toute la question des prêts consentis aux candidats.

Le sénateur Day: Est-ce que le sénateur propose qu'il devrait y avoir des amendements au projet de loi pour inclure des dispositions portant sur les prêts?

Le sénateur LeBreton: Non, ce n'est pas le cas. Je demande simplement comment le parti traitera publiquement la déclaration des prêts ou des dons et si ces derniers seront pris en compte dans les efforts de financement du parti.

Le sénateur Day: Nous avons travaillé très fort sur le projet de loi C-2 pour essayer de l'améliorer et de le faire avancer. J'aimerais rattacher cette question à quelque chose dans le projet de loi C-2. Est-ce que le sénateur peut m'aider?

Le sénateur LeBreton: C'est très pertinent. À l'heure actuelle, les candidats sont autorisés à recueillir des fonds en vertu des lois existantes. En vertu des lois existantes ou de la nouvelle loi proposée, comment le Parti libéral du Canada traitera-t-il les prêts énormes qui ont été contractés par divers candidats à la direction du parti?

M. MacKinnon: Je serais heureux de répondre à la question.

Le sénateur Day: Je ne veux pas utiliser plus de temps. Toutefois, il n'y a rien dans ce projet de loi au sujet des prêts.

M. MacKinnon: La Loi électorale du Canada précise en termes clairs que tout le monde peut lire comment on doit traiter de tels prêts. À ma connaissance, et nous avons examiné la chose attentivement, ces dispositions sont respectées et seront respectées à la lettre. Le fait que le sénateur connaît l'existence de ces prêts témoigne de la transparence avec laquelle cette course se déroule.

Je vous poserais la question suivante: quand allons-nous avoir des précisions sur les prêts consentis à M. MacKay au moment de la course à la direction du Parti conservateur? Quand aurons-nous des précisions sur les prêts consentis à M. Harper au moment de la course à la direction de l'Alliance canadienne? Encore une fois, je répète aux fins du compte rendu que M. Harper n'a pas révélé l'identité de 99 p. 100 des donateurs qui ont contribué à sa campagne pour devenir chef de l'Alliance canadienne en 2002. C'est un fait connu publiquement. Vous n'avez pas à vous fier à moi pour le savoir. Vous pouvez vous fier à CTV. Vous pouvez vous fier à Duff Conacher. Vous pouvez vous fier à qui vous voulez. M. Harper n'a pas révélé l'identité de ces donateurs. Si vous voulez appeler cela une attaque personnelle, qu'il en soit ainsi.

Le sénateur Stratton: Paul Martin non plus.

M. MacKinnon: Oui, il l'a fait.

Le sénateur Mercer: Oui, il l'a fait.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons épuisé le temps réservé à ce témoin. Les sénateurs Comeau, Fraser, Segal et Day n'ont pas eu l'occasion de lui poser des questions. Avec la permission des sénateurs, j'aimerais prolonger la séance.

Hon. Senators: Agreed.

Senator Fraser: Mr. Chairman, I am sure all honourable senators will be delighted to know that my question has been asked and answered.

Senator Comeau: I would like to get back to the question of the delegate fees. I think you asked that delegate fees to conventions be exempt. Would those delegate fees not include the cost of the convention, such as the hiring of caterers, et cetera? In some cases, there would be a donation component to the delegate fees. Are you asking that the whole convention cost be exempted or just the part that is the donation?

[Translation]

Mr. MacKinnon: This is a highly complex matter. For example, if you attend a Conservative Party convention, you are issued a tax receipt for your donation. The amount appearing on the receipt includes any contribution to the party, minus the pro rata portion of the personal benefit you derive from the convention, namely a meal, a travel bag, a book and so forth. This principle is widely recognized by Elections Canada and the Canada Revenue Agency. Convention goers do not have to absorb the costs of the leader's suite, the carpets, microphones, entertainment and so forth. This principle was recognized by the Progressive Conservative Party and continues to be recognized by our party and by the New Democratic Party.

A convention will be held this weekend and receipts will be issued. That is how it works today and how it has always worked. I am not accusing the Conservative Party of some criminal conspiracy. However, the disclosure of this matter has not served them well. They tried to hide the fact, instead of admitting they had made a mistake and would be prepared to correct if the act had been violated.

That is my understanding of the situation. I feel confident that the facts will be confirmed by Elections Canada and the Conservative Party will suffer the consequences.

Senator Comeau: You have not really answered my question. You can resort to your political commentary if you wish, but my question is about the convention and the amount of the donations.

Take the Liberal Party as an example. A fee of \$955 will be charged to those wishing to attend the convention in December. What portion of this amount will go to cover convention costs, and what proportion will represent an actual donation? I would like you to do the math for me.

Mr. MacKinnon: Our party's formal constitution requires that I draw up a budget for the convention that makes no provision for a profit of any kind.

However, your analysis, or premise if you will, is faulty. No part of the fee charged represents a donation or is used to offset the cost of staging the convention. A tax receipt could be issued to cover part or all of the delegate registration fees, provided no

Des voix: D'accord.

Le sénateur Fraser: Monsieur le président, je suis certaine que tous les sénateurs seront enchantés d'apprendre que ma question a été posée et qu'on y a répondu.

Le sénateur Comeau: J'aimerais revenir à la question des droits d'inscription des délégués. Je pense que vous avez demandé que les droits d'inscription des délégués aux congrès soient exemptés. Est-ce que ces droits d'inscription des délégués n'incluent pas le coût du congrès, comme l'embauche de traiteurs, et cetera? Dans certains cas, il y aurait un élément de contribution dans les droits d'inscription des délégués. Est-ce que vous demandez que le coût total du congrès soit exempté ou uniquement la partie qui correspond à une contribution?

[Français]

M. MacKinnon: Ce sujet est très compliqué. Par exemple, si vous allez à un congrès du Parti conservateur, vous obtenez un reçu d'impôt pour votre contribution. Le montant qui apparaît sur votre reçu inclut tout paiement au parti moins la partie prorata du bénéfice personnel que vous retirez de ce congrès: un dîner, un sac de voyage, un livre, ainsi de suite. C'est un principe bien reconnu par Elections Canada et l'Agence du revenu du Canada. Vous n'avez pas à subir les coûts de la suite du chef, du tapis sur le plancher, des microphones, des divertissements, et cetera. C'est un principe qui fut reconnu par le Parti progressiste conservateur, qui l'est encore par nous et par le Nouveau parti démocratique.

Cette fin de semaine, ils auront un congrès et ils émettront des reçus. C'est de cette manière que cela fonctionne et que cela a toujours fonctionné. Je n'accuse pas le Parti conservateur d'un complot criminel, mais la divulgation de cet état de choses ne les a pas bien servis. Ils ont essayé de cacher le fait au lieu de dire qu'ils avaient fait une erreur et qu'ils redresseraient la situation si la loi avait été enfreinte.

C'est ma compréhension de la situation. J'ai confiance que ce sera confirmé par Elections Canada, et le Parti conservateur en subira les conséquences.

Le sénateur Comeau: Vous n'avez pas vraiment répondu à ma question. Vous pouvez faire vos commentaires politiques si vous le voulez, mais ma question concerne les coûts de la convention et le montant de la donation.

Prenons l'exemple du Parti libéral. Pour assister au congrès qui aura lieu au mois de décembre, on exigera 995 \$. Quelle partie de cette somme ira pour couvrir les coûts du congrès et quelle partie représentera un don ? J'aimerais que vous fassiez le calcul.

M. MacKinnon: La constitution, le document solennel de la fondation de notre parti, m'oblige à budgétiser le congrès de façon à ne réaliser aucun bénéfice.

Mais votre analyse ou prémisse est fautive. Aucune partie du montant ne représente un don ou n'ira pour couvrir les coûts de la convention. Une partie ou la totalité de ces frais de délégué pourra faire l'objet d'un reçu d'impôt, si aucun bénéfice

personal benefits such as a meal, a bag or a book are offered. This is quite separate from the costs of staging the convention. The practice is simple and this is how things have always been done.

For example, if a delegate receives a book, a bag or a meal, the amounts in question will be deducted from the delegate fees on a pro rata basis. For example, if the registration fee for delegates is \$995 and a delegate receives \$95 worth of personal benefits, setting aside the speakers, screens and microphones, that delegate will be issued a tax receipt for a \$900 donation to our party.

This is a simple, straightforward procedure. The Conservative Party missed the mark and admitted as much. We will leave it up to Elections Canada to rule on this in due course.

Senator Comeau: You say that the portion deemed to be a donation represents personal benefits in the form of a bag or a meal. The remainder goes toward offsetting the convention costs. In other words, you would issue a receipt for \$50 or \$75.

Mr. MacKinnon: A personal benefit is a defined term.

Senator Comeau: And a portion does not go to offset the costs associated with the convention.

Mr. MacKinnon: That is correct.

Senator Comeau: Several newspapers, *The Hill Times* included, and several documents have reported that the Liberals, and in particular the Liberal senators, want to delay the implementation of this bill until January. We have already heard a number of comments about this. Are the reports correct? If so, has your party and its members, as parliamentarians, talked about delaying the bill's implementation until December, that is until after the Liberal convention has been held?

Mr. MacKinnon: No.

Senator Comeau: That was a categorical response.

Mr. MacKinnon: Yes, it was.

[English]

Senator Segal: I want to get back to the core source of the entire problem. When this bill was introduced in the Senate, I said, and I believe as I sit here — call it naivety or just my view of public service — that whatever the findings of the Gomery commission, which was pursued in good faith, whatever may emerge in the various court proceedings and police investigations which may still be going on, I never thought for a moment there was ever corrupt intent on the part of the Liberal Party leadership or the government or the Prime Minister or senior ministers of the Crown, as far as we know.

Having said that, there was corrupt activity, which we now have documented. This legislation follows upon measures introduced by Reg Alcock, the former Treasury Board minister, and the previous administration to deal with the genuine concern about the expenditure of public funds and the treatment of those funds in a fashion that respects the fact that they do not belong to us but to someone else.

personnel, tel un dîner, un sac ou un livre, n'est offert, et ce sans égard aux coûts du congrès. La pratique est simple et c'est ainsi qu'elle s'est toujours déroulée.

Si le délégué reçoit, par exemple, un livre, un sac ou un dîner, on déduira du frais de délégué ces montants au prorata. Par exemple, si les frais de délégué sont de 995 \$ et que l'on offre 95 \$ de bénéfices personnels, sans compter les haut-parleurs, les écrans et les micros, on émettra un reçu pour contribution politique à notre parti de 900 \$.

Cette pratique est simple et me paraît claire. Le Parti conservateur a manqué ce point, et ils l'avouent. On s'en remettra donc à Élection Canada en temps et lieu.

Le sénateur Comeau: Vous dites donc que la partie considérée comme étant un don représenterait les bénéfices personnels sous forme d'un sac ou un dîner. Le reste ira pour couvrir les coûts du congrès. En d'autres mots, vous émettrez un reçu au montant de 50 \$ ou 75 \$.

M. MacKinnon: Le bénéfice personnel est un terme défini.

Le sénateur Comeau: Et il ne comporte pas une partie pour payer des coûts reliés au congrès.

M. MacKinnon: En effet.

Le sénateur Comeau: Nous avons pu lire dans plusieurs journaux, dont le *Hill Times*, et dans différents documents, que les libéraux, et surtout les sénateurs, veulent retarder l'implantation de ce projet de loi au mois de janvier. Plusieurs commentaires ont été faits à cet effet. Est-ce vrai ? Et si c'est le cas, est-ce qu'il y a eu discussion entre vous comme parti et les parlementaires à titre de parlementaires afin de retarder l'implantation de ce projet de loi au mois de décembre afin de pouvoir attendre que le congrès libéral se soit déroulé ?

M. MacKinnon: Non.

Le sénateur Comeau: Votre non est catégorique.

M. MacKinnon: En effet.

[Traduction]

Le sénateur Segal: Je veux revenir sur la source principale du problème. Lorsque ce projet de loi a été présenté au Sénat, j'ai dit, et j'en suis fermement convaincu — appelez cela de la naïveté ou mon point de vue de la fonction publique — que quelles que soit les constatations de la Commission Gomery, qui a été réalisée de bonne foi, et quoi qui puissent émerger des divers procès et enquêtes policières qui pourraient être en cours, je n'ai jamais pensé un seul instant qu'il y ait jamais eu une intention de corruption de la part de la direction du Parti libéral, ou du gouvernement, ou du premier ministre, ou des ministres principaux de la Couronne, que nous sachions.

Ceci dit, il y a eu une activité de corruption, que nous avons maintenant documentée. Cette législation fait suite à des mesures mises de l'avant par Reg Alcock, l'ancien ministre du Conseil du Trésor, et par l'administration précédente pour faire face à la préoccupation réelle concernant les dépenses des fonds publics et du traitement de ces fonds d'une manière qui respecte le fait qu'ils ne nous appartiennent pas à nous, mais à quelqu'un d'autre.

If the federal government and the federal taxpayer were defrauded, I suspect there is ample evidence that the Liberal Party of Canada was defrauded and stolen from in the process by individuals who pursued their own activities in ways that all political parties from time to time face — namely, about their own personal illegal, inappropriate benefit and not about respecting the system — in violation of the premise of voluntary compliance and good faith which we take as given.

I think it would be truly helpful to the country and to viewers if you could share with us, either today or perhaps at a later day, if we do not have sufficient time, what you have done as national director of the Liberal Party to prevent the Liberal Party being in any way involved or victimized by this sort of activity in any Canadian province in the future. We are dealing with a series of measures that now deal with closing barn doors after events have transpired, which is what government tends to do. What have you been able to do to insulate and provide prophylactic protection for the system going forward in terms of your own people and your own organization?

The Chairman: The witness has already answered that question. He said that he appeared before the Gomery commission and explained what he and the Liberal Party have done to answer just what you have asked. Am I correct?

Mr. MacKinnon: Yes, but I might build on what I did say earlier. I do commend the committee to that testimony, which is on the record. I would say for the record that I volunteered to appear before Justice Gomery and did lay out in some detail and tabled mountains of documents as evidence in terms of that inquiry and what we had done to ensure that that would never happened again. We have a new relationship, financial compliance and others, with our provincial and territorial wings; it requires aggressive consolidation of all financial data. Our data that we submit to Elections Canada, for example, for the first time in history, represents the entire portrait of the Liberal Party and its provincial and territorial wings.

When we say we are out of debt, we are out of debt everywhere, and in a consolidated way. I am proud to say that we are out of debt. We have re-established, after two elections in quick succession, some degree of financial stability to the party, and I am proud of that accomplishment.

I thank you for your question because it presupposes that we have taken those measures. While Senator Comeau was reading the *Hill Times*, I was reading your commendable speech on the proposed federal accountability act. In my mind, it is the reflection of someone who has deeply thought about and participated in the affairs of his party and his nation. Conservative senators and Conservatives everywhere would be well served to reflect and read those remarks and think about them as you weigh this very important and sweeping piece of legislation.

Si le gouvernement fédéral et le contribuable fédéral ont été fraudés, je soupçonne qu'il y a amplement d'indications que le Parti libéral du Canada a été fraudé et pillé dans le cadre de ce processus par des personnes qui avaient leurs propres activités, comme cela arrive à tous les partis politiques à l'occasion — à savoir, leurs propres intérêts personnels, illégaux, inappropriés et en faisant fi du système — en violation des principes de conformité volontaire et de bonne foi que nous tenons pour acquis.

Je pense qu'il serait très utile pour le pays et pour les téléspectateurs que vous puissiez nous dire, soit aujourd'hui soit plus tard, si nous n'avons pas suffisamment de temps, ce que vous avez fait en tant que directeur national du Parti libéral pour empêcher que le Parti libéral soit mêlé de nouveau, de quelque façon que ce soit, à ce genre d'activité, ou qu'il en soit victime, dans n'importe quelle province canadienne dans l'avenir. Nous faisons face à une série de mesures qui consistent à fermer la porte de la grange après que le cheval s'est échappé, ce que le gouvernement a tendance à faire. Qu'avez-vous pu faire du côté de vos gens et de votre propre organisation pour immuniser et protéger le système dans l'avenir?

Le président: Le témoin a déjà répondu à cette question. Il a dit qu'il a comparu devant la Commission Gomery pour expliquer ce que lui et le Parti libéral ont fait pour répondre justement à la question que vous avez posée. Ai-je raison?

M. MacKinnon: Oui, mais je pourrais renchérir sur ce qu'il a dit plus tôt. Je recommande effectivement au comité de lire ce témoignage qui est public. Je dirais aux fins du compte rendu que je me suis porté volontaire pour comparaître devant le juge Gomery pour décrire avec un certain détail ce que nous avons fait pour nous assurer que cela ne se reproduise plus jamais et j'ai déposé une montagne de documents comme éléments de preuve dans le cadre de cette enquête. Nous avons établi une nouvelle relation, comportant des mesures de conformité financière et autres, avec nos ailes provinciales et territoriales; cela nécessite une consolidation rigoureuse de toutes les données financières. Par exemple, pour la première fois de l'histoire, les données que nous avons présentées à Élections Canada dressent le portrait complet du Parti libéral et de ses ailes provinciales et territoriales.

Lorsque nous disons que nous n'avons plus de dette, nous n'avons plus de dette nulle part, et d'une manière consolidée. Je suis fier de dire que nous n'avons pas de dettes. Après deux élections en succession rapide, le parti est parvenu à retrouver un certain degré de stabilité financière et je suis fier de cette réussite.

Je vous remercie de cette question parce qu'elle présuppose que nous avons pris ces mesures. Pendant que le sénateur Comeau lisait le *Hill Times*, je lisais votre discours louable sur la loi fédérale sur la responsabilité proposée par le gouvernement. Dans mon esprit, il s'agit de la réflexion de quelqu'un qui a mûrement réfléchi et qui a participé aux affaires de son parti et de son pays. Les sénateurs conservateurs et tous les conservateurs auraient intérêt à lire ces observations, à y réfléchir et à les garder à l'esprit lorsqu'ils soupèsent ce texte législatif très important et qui propose un changement radical.

Senator Day: There has been a number of references, including the most recent reference, to other documents. It would be helpful, it seems to me, if we could have the clerk deal with Mr. MacKinnon and obtain copies of those various submissions.

The Chairman: Mr. MacKinnon has said that he does not have a written submission today but will be filing one later. He can attach to that submission any documents he wishes, and they will become part of the public record once filed with the committee.

Senator Day: If it would be easy for you either to give us a reference to your submissions to Justice Gomery or copies of the material, it would help in completing the picture. A reference as well to *Harper v. Canada (Attorney General)* would be helpful to us.

I wish to thank you for your frank and clear answers. It does not help any of us, in dealing with a bill as complex and important as the one before us, to fall into the tempting trap of either defending a political party's position or attacking another political party. Neither do I think it helps us in any way to talk about the manner in which certain questions were answered by witnesses, either this witness or other.

I thank you for being here, and I hope you did not feel that you were on the defensive by this committee. We try to work constructively towards better legislation.

Mr. MacKinnon: I appreciate the opportunity. I wish to thank all honourable senators for that opportunity and for hearing our views on this important piece of proposed legislation.

The Chairman: Honourable senators, normally the chair thanks the witnesses but it has been done already.

[Translation]

Our next witnesses represent the Bloc Québécois. The committee welcomes Gilbert Gardner, General Director, and Martin Carpentier, Organization Director.

We want to thank you for joining us. Without further ado, I will turn the floor over to you, following which we will have questions and a discussion that I hope will prove beneficial to committee members.

Mr. Gilbert Gardner, General Director, Bloc Québécois: Thank you, Mr. Chairman. First of all, I want to say that overall the Bloc Québécois was receptive to Bill C-2. Various committees examined the proposed legislation, certain changes were recommended and the Bloc Québécois was involved in some of these meetings. Basically, I would like to focus on two points that we raised in the course of our previous presentations and on another situation that arose recently, given the fact that the bill is silent on these matters.

Le sénateur Day: Il y a eu un certain nombre de documents de référence, y compris les renvois les plus récents à d'autres documents. Il me semble qu'il serait utile que le greffier traite avec M. MacKinnon pour obtenir des copies de ces divers documents.

Le président: M. McKinnon a dit qu'il n'avait pas de mémoire aujourd'hui, mais qu'il allait en présenter un plus tard. Il peut joindre à ce mémoire tout document qu'il désire et ces derniers deviendront publics dès qu'ils auront été reçus par le comité.

Le sénateur Day: Si vous pouviez nous donner soit une référence à vos mémoires présentés au juge Gomery soit des exemplaires de ce matériel, cela aiderait à compléter le portrait. Une référence à l'arrêt *Harper c. Canada (Procureur général)* nous serait également utile.

Je désire vous remercier pour vos réponses claires et franches. En traitant d'un projet de loi aussi complexe et aussi important que celui qui est devant nous, cela n'aide personne que de tomber dans le piège consistant soit à défendre la position d'un parti politique soit à attaquer un autre parti politique. Et je pense qu'il ne serait d'aucune utilité non plus de parler de la manière dont certaines questions ont été répondues par les témoins, que ce soit le présent témoin ou un autre.

Je vous remercie de votre présence et j'espère que vous ne vous êtes pas senti sur la défensive devant le présent comité. Nous essayons de travailler de manière constructive pour améliorer la législation.

M. MacKinnon: Je suis heureux de cette occasion. Je désire remercier tous les honorables sénateurs de cette occasion et d'avoir accepté d'entendre nos points de vue sur ce texte législatif important.

Le président: Honorables sénateurs, normalement le président remercie les témoins, mais cela est déjà fait.

[Français]

Nos prochains témoins sont des représentants du Bloc québécois. Nous accueillons Gilbert Gardner, directeur général, et Martin Carpentier, directeur de l'organisation.

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole, et nous passerons ensuite à une période de questions et de discussions qui sera, je l'espère, très utile pour les membres du comité.

Gilbert Gardner, directeur général, Bloc québécois: Merci, monsieur le président. D'entrée de jeu, je tiens à souligner que le Bloc québécois a globalement accueilli favorablement le projet de loi C-2. Différents comités ont étudié le projet de loi C-2 et des représentations pour bonifier ce projet de loi ont eu lieu et le Bloc québécois a participé à certaines de ces réunions. Je reprendrai essentiellement les deux points que nous avons fait valoir lors de nos présentations antérieures ainsi qu'un autre aspect qui a pris place dans l'actualité, compte tenu du silence du projet de loi sur ces questions.

One of the main issues is the date of the coming into force of the provisions respecting party financing. I would like to reiterate comments made earlier. When the rules respecting political party financing are amended — and this is true for all federal, provincial or Quebec legislation — it would not be at all unusual to set out a process for properly informing the public of these new provisions. Quite apart from what is currently happening, there is no justification for taking precipitous action and for immediately seeking Royal Assent. We have proposed that the legislation come into force on January 1, further to it receiving Royal Assent.

As a rule, riding organizations plan their fund-raising activities over several months. They need to know exactly what rules are going to apply to them once Royal Assent has been given, whenever that might be. They must arrange for printed material and documents based on their fund-raising activities. Members of the public who get involved in democratic fund-raising for political parties need to know what rules apply and they need to comply with the legislation.

Another very important issue concerns the appointment of returning officers. We are pleased to note that nearly 30 years after the fact, the Government of Canada is following the lead of the 1976 Parti Québécois government headed by René Lévesque which enacted important legislation respecting the appointment of returning officers. For some years now, the Bloc Québécois has been demanding that returning officers be appointed on the basis of merit through a public competition process. The proposed legislation provides for such a measure. However, there is no requirement that the 308 returning officers currently on the job meet the merit test. We have recommended that the 308 current returning officers be required to meet the merit test within a time frame to be determined by the Chief Electoral Officer, bearing in mind as well the current political situation and the possibility of an eventual election. We have seen from past examples that merit does not always translate into good behaviour.

The third issue that we want to focus on is the fact that the bill is silent on the question of fees and dues charged for activities, conventions and so forth. We have said that it would be better to amend the bill to take into account the fees charged and to impose a ceiling on such fees. Quite conceivably, unlimited fees could be charged for attending meetings, symposiums and conventions. Clearly, opinion differs from party to party as to what constitutes or not a donation and inevitably, the issue will end up before the courts.

Consider a scenario where the court ruled that membership dues are not donations. This could result in all kinds of excesses that the legislation was endeavouring to prevent.

In essence, these are the three issues that we wanted to bring to your attention at this time.

L'un des principaux sujets est la date d'entrée en vigueur des dispositions sur le financement populaire. Je reprendrai des propos tenus ici et ailleurs, lorsqu'on modifie les règles régissant le financement des partis politiques, il est tout à fait normal — et tous les autres projets de loi du gouvernement du Canada ou des gouvernements de différentes provinces ou du Québec — de prévoir des modalités permettant une information adéquate aux citoyens sur les nouvelles dispositions. Au-delà des activités dans l'actualité, présentement, il n'y a pas de justification de précipitation pour obliger la mise en vigueur immédiate de la sanction royale. Nous avons proposé que l'entrée en vigueur soit le 1er janvier, suite à la sanction royale.

Les organisations de circonscription planifient généralement, sur plusieurs mois, des activités de financement. Il faut qu'ils puissent savoir, au-delà du hasard de la sanction royale, exactement quelles sont les règles qui régiront leurs activités. Il y a des imprimés, des publications faites en fonction des activités de financement et il faut permettre aux citoyens qui s'impliquent dans le financement démocratique des partis politiques, de savoir sur quelle base ils doivent agir et être respectueux de la loi.

Un autre sujet très important concerne la nomination des directeurs de scrutin. On est heureux de constater que le gouvernement du Canada rejoint, près de 30 ans après, ce qui a été une des importantes lois du gouvernement du Parti québécois de 1976 dirigé par M. René Lévesque concernant la nomination des directeurs de scrutin. Depuis plusieurs années, le Bloc québécois réclamait que les directeurs de scrutin soient nommés par concours publics, au mérite de leurs capacités à remplir ces fonctions. Le présent projet de loi introduit cette mesure. Cependant, il n'y a pas d'obligation pour l'ensemble des 308 directeurs de scrutin actuels, de subir ce test du mérite. Nous avons proposé que les 308 directeurs de scrutin actuels passent le test du mérite selon un calendrier que le directeur général des élections se donnera, en tenant compte aussi de l'actualité politique, d'une éventuelle élection. Les exemples du passé nous ont prouvé que le mérite avait parfois des couleurs et des saveurs qui s'éloignaient de la bonne conduite.

Le troisième volet concerne le fait que le projet de loi reste muet sur les frais d'adhésion et les frais de cotisation à des activités, congrès ou autres. On a indiqué qu'il nous semblerait plus judicieux que le projet de loi soit amendé pour tenir compte de ces frais et qu'on plafonne ces frais parce que la création d'un membre honoraire avec des frais d'adhésion illimités pourrait survenir, des frais d'activité de forum, de colloque, de congrès à des montants illimités pourraient survenir et c'est évident que les avis, à savoir si c'est une contribution ou pas, divergent selon certains partis et que tout cela va se retrouver inévitablement devant les tribunaux.

Prenons l'hypothèse où le tribunal considérerait que ces frais d'adhésion ou de contribution ne soient pas des contributions ; à ce moment, on serait face à un buffet ouvert où tous les excès que la loi voulait prévenir seraient possibles.

Donc essentiellement, ce sont les trois points que nous voulions vous faire valoir aujourd'hui.

Senator Fraser: I am quite intrigued by your comments about convention costs, particularly those associated with a leadership convention, a topic that is very much in the news these days. I know that it has been quite a while since your party has had a leadership race. Nonetheless, you are an expert observer. What do you feel an appropriate ceiling would be?

Mr. Gardner: There is a tradition in Quebec, particularly among sovereigntist parties, that is both the Parti Québécois and the Bloc Québécois, not to charge delegates attending annual conventions, not leadership conventions, any registration fees. Each delegate pays for his or her own accommodation and meals, but no registration fee is charged. All party members, and this goes for the Bloc as well as for the PQ, are entitled to vote. This approach is substantially different from that of the traditional Canadian parties.

What amount would you propose? We have not committed to any one amount, but we must not end up with a figure that would allow someone to do indirectly what the legislation seeks to prohibit more directly.

Senator Fraser: I have a second question. I believe you were in attendance this morning and heard the testimony of the previous witnesses.

Mr. Gardner: Only the testimony of the last witness.

Senator Fraser: That is the person to whom I am referring. He provided some details about financial control systems in place in other jurisdictions. He spoke of one case, which I cannot recall specifically, where in a normal year, X dollars were raised, whereas in an election year, if memory serves me correctly, twice that amount was collected. We are working on the premise that Bill C-24 was drafted with a majority government in mind, where elections would be held every four years. However, we have elected a number of minority governments and while we do not know if the trend will continue, the possibility of more frequent elections is very real.

So then is it possible that in another jurisdiction — the record will show which one — a political party could well receive more donations in an election year?

Mr. Martin Carpentier, Organization Director: The problem, as I see it, is that until such time as we have fixed election dates, no one can foretell when an election will take place or in what year. Bill C-24 allowed for the possibility of dual contributions in an election year. A person could donate two times the allowable amount of \$5,400 to a candidate in an election year, or up to \$10,800. The suggested amount in this instance is \$2,000. Clearly the new financing rules will mean a lot of changes. A greater effort will have to be made to raise more money. A candidate who, in an election year, wished to make a regular contribution of \$5,000 plus a \$5,000 contribution to his election campaign, was able to do so, but this will no longer be an option for him. The maximum allowable amount will now be \$1,000, plus an additional \$1,000 in an election year. The problem is that the election date will never be known in advance.

Le sénateur Fraser: J'ai été très intéressée par vos remarques sur les frais pour les congrès, surtout à la chefferie et c'est le cas dont on parle beaucoup en ce moment. Je sais que cela fait un petit bout de temps que votre parti n'a pas eu de course à la chefferie, mais quand même, vous êtes un observateur expert. Quel serait selon vous un bon plafond ?

M. Gardner: Il y a une tradition au Québec particulièrement dans les partis souverainistes, autant au Parti québécois qu'au Bloc québécois, non pas dans les courses à la chefferie mais dans les congrès annuels, selon laquelle il n'y a pas de frais d'inscription. Chaque délégué débourse directement ses frais d'hôtellerie, ses frais de repas, mais il n'y a pas de frais d'inscription. Le mode d'élections prévu, autant au Bloc québécois qu'à un autre parti, est au suffrage universel des membres. C'est bien différent des partis traditionnels canadiens.

Donc quel serait le montant ? On ne s'est pas commis sur un ordre de grandeur mais il ne faudrait pas que ce montant permette de faire indirectement ce que le projet de loi veut interdire.

Le sénateur Fraser: J'aurais une deuxième question. Je pense que vous étiez ici ce matin. Vous avez entendu les témoins qui vous ont précédés.

M. Gardner: Seulement le dernier.

Le sénateur Fraser: C'est de lui dont je parle. Quand il nous donnait des détails sur les régimes de contrôle de financement dans d'autres juridictions, il y en avait un, j'ai oublié lequel, où le montant dans une année normale était X et dans une année où il y avait une élection, c'était, si ma mémoire est bonne, deux fois X. On a déjà pris comme hypothèse que le projet de loi C-24, qui est le régime actuel, avait été écrit avec une vision de gouvernement majoritaire, donc avec des élections tous les quatre ans, mais on a connu des gouvernements minoritaires, on ne sait pas si cela va se poursuivre ou pas, mais cela crée le risque d'élections plus fréquentes.

Est-ce qu'il serait intéressant d'avoir dans une autre juridiction, le témoignage qu'on va imprimer va le nommer, la possibilité qu'un parti politique reçoive des contributions plus élevées dans des années d'élections ?

Martin Carpentier, directeur de l'organisation, Bloc québécois: Le problème que je vois, c'est que tant et aussi longtemps qu'on n'aura pas d'élection à date fixe, personne n'est en mesure de présumer à l'avance quelle sera la date et l'année électorale. Ce que le projet de loi C-24 permettait, c'était d'avoir une double cotisation en années électorales qui était de 5 400 \$ pour les individus. Si je prends le cas d'un candidat, il pouvait cotiser jusqu'à 10 800 \$ dans une année électorale. On se retrouve avec 2 000 \$. Il est clair que dans le mode de financement, cela va changer beaucoup de choses. Dans les capacités d'aller chercher les montants, il faudra un travail plus large afin d'aller chercher plus de montants. Un candidat qui en années électorales voulait donner 5 000 \$ de contribution régulière et 5 000 \$ à sa campagne électorale pouvait le faire mais cela ne sera plus possible. On diminuera à 1 000 \$ plus 1 000 \$ en campagne électorale. Le problème reste qu'on ne saura jamais à l'avance quand sera l'année électorale.

It is fairly safe to assume that there will not be an election in 2006. As I see it, if we do not institute fixed election dates, we will be hard-pressed to implement these financing provisions.

Senator Fraser: Exactly. Let us suppose that something comes up — because strange things do happen, as we saw with the budget — and an election is called for November. Far be it for me to impute motives to anyone, but things do happen. All political parties had to finance an election campaign earlier this year and they will find themselves in a very tight spot if this scenario were ever to play out. We do not know when the next election will be held, but during the official campaign period, as Mr. MacKinnon hypothesized, all parties would experience some kind of problem.

Mr. Carpentier: The only way to remedy that would be to increase the ceiling on contributions by candidates and other individuals, but only for the duration of the election campaign. As a general rule, individuals make donations to the candidate's official agent. Therefore, we might consider allowing individuals to contribute twice or three times the allowable amount during an election. In other words, instead of donating \$1,000, they would be able to donate \$2,000 or \$3,000, provided they go through the candidate's official agent who issues the appropriate receipt to them. That would be one way of controlling contributions.

Senator Fraser: Thank you, Mr. Chairman. Thank you for your indulgence, given that I am not a regular member of this committee.

[English]

Senator LeBreton: Before I start, may I offer my condolences on the tragic passing of Mr. Sauvageau, who was very active on the Commons side in dealing with the proposed federal accountability act and who contributed greatly to the debate. It is a very sad happening.

I have a follow-up on Senator Fraser's remarks. I agree, the situation is very difficult. First, one cannot anticipate when an election may take place. One of the things that is factored into it, which people are overlooking, is the payment back from the taxpayer for every vote.

It is a significant consideration in terms of whether we could even consider making provisions that are different for an election year. As a matter of fact, I think it would be quite impossible. It would contribute to the public's confusion over what is allowable and what is not. I wanted your thoughts on that particular aspect, the credit. The Canadian taxpayer is subsidizing all political parties based on the number of votes they receive in a given election.

On peut présumer qu'en 2006, il n'y aura pas d'élections. À mon avis, si on n'a pas de date fixe d'élections, on ne peut pas en arriver à cette méthode.

Le sénateur Fraser: Justement. Mettons que par un accident quelconque, parce que les accidents arrivent, on l'a vu avec le budget, il y aurait une élection au mois de novembre. Je ne prête pas de mauvaises intentions à qui que ce soit, mais des choses arrivent. Tous les partis politiques ont justement eu à financer une élection plus tôt cette année, ils vont tous se retrouver dans une situation très difficile si jamais cela arrive. On ne sait pas quand il y aura une élection, mais on pourrait dire que pendant la période officielle d'une campagne électorale — c'est une hypothèse mentionnée par M. MacKinnon—vous comme tout le monde, tous les partis auraient des problèmes à ce moment.

M. Carpentier: La seule façon de remédier à cette proposition, c'est de permettre à un candidat en cours de campagne électorale et à d'autres individus d'augmenter le plafond de contribution mais seulement pendant la campagne électorale. Normalement, la méthode est à suivante. C'est que les gens font des contributions à l'agent officiel du candidat. Donc on pourrait envisager dans la loi cette possibilité de permettre, en période électorale, que la contribution soit le double, le triple, donc au lieu de 1000 \$, qu'elle soit de 2 000 \$ ou 3 000 \$ mais faite par l'entremise de l'agent officiel du candidat qui émet le reçu et tout le processus bureaucratique qui s'enclenche par la suite. Donc il y aurait une méthode de contrôle.

Le sénateur Fraser: Merci, monsieur le président. Je vous remercie de votre indulgence, étant donné que je ne suis pas un membre régulier de ce comité.

[Traduction]

Le sénateur LeBreton: Avant de débiter, puis-je adresser mes condoléances à l'occasion du décès tragique de M. Sauvageau qui était très actif du côté de la Chambre des communes dans l'étude de la loi fédérale sur la responsabilité et qui a beaucoup contribué au débat. C'est une triste situation.

J'ai quelque chose à dire sur les observations du sénateur Fraser. Je suis d'accord, la situation est très difficile. Premièrement, on ne peut prévoir à quel moment des élections peuvent avoir lieu. Un des facteurs qui entrent en ligne de compte, et que les gens oublient, c'est le paiement que le contribuable fait pour chaque vote.

Il s'agit d'une considération importante pour ce qui est de savoir si nous pouvons même envisager de prendre des dispositions qui sont différentes pour une année électorale. En fait, je pense que ce serait assez impossible. Cela contribuerait à accroître la confusion dans l'esprit du public quant à savoir ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas. Je voulais avoir votre avis sur cet aspect particulier, le crédit. Le contribuable canadien subventionne tous les partis politiques en fonction du nombre de votes qu'ils reçoivent à une élection donnée.

[Translation]

Mr. Gardner: On the one hand, yes. On the other hand, we must not lose sight of the fact that 50 per cent of election expenses are refunded and that this also comes out of our tax dollars. Therefore, in view of these two provisions, when a regular election is called, parties really do not encounter any problems.

Inevitably, with minority governments, there is a greater likelihood of more frequent elections. That is what happens when the voters' express their will. Perhaps there is some wisdom to this phenomenon.

Personally, I am not in favour of introducing a dual mechanism whereby when issuing a loan, the money can be repaid at the end of an election period. I think this would result in some confusion, in the same way that confusion would be created if the legislation came into force before the Chief Electoral Officer and the parties had time to plan for these new important party financing rules.

Moving precipitously to implement the financial rules as soon as Royal Assent is given would be an example of partisanship. If the aim is to clean up politics, we must not look at taking action in the short term, that is on November 3, or December 2, but rather consider the situation from a more structured perspective.

As a general rule, legislation comes into force on the first day of January following Royal Assent. This delay gives everyone time to adapt and allows the Chief Electoral Officer time to inform the public of the new rules so that no one unwittingly finds himself or herself in a situation where the law is broken.

Senator Segal: First of all, I want to thank Mr. Gardner for his comments and for his opening remarks.

My question is a two-parter. First, I want to hear about Quebec's experience with party financing. As you know, a number of problems have been identified. Some large corporations arrange it so that each employee can contribute the amount allowed by law. Even if this amount does not represent a donation, the effect can be the same, especially if, for example, the members of a legal firm decide to band together in support of a cause.

Would you have any advice for the committee to prevent problems similar to the one that arose in Quebec and that have been openly discussed from cropping up with the new provisions respecting political party financing at the federal level? Are there any lessons to be learned from Quebec's experience to avoid these kinds of problems with the federal funding system?

Part two of my question concerns the State's role in the administration of political parties. One fundamental issue, as far as I am concerned, is freedom of expression. This is the very essence of our democratic system. A party must be free to express its views as it sees fit and to decide how it wants to select its

[Français]

M. Gardner: Oui, d'une part. Et d'autre part, il ne faut pas non plus oublier le remboursement de 50 p. 100 des dépenses électorales, qui provient aussi de nos impôts. Donc, ces deux dispositions font en sorte, effectivement, que lors d'un mandat régulier le problème ne se pose à aucun des partis.

Les gouvernements minoritaires impliquent inévitablement des élections plus fréquentes. C'est là une des conséquences de la volonté des électeurs. Il y a peut-être une sagesse à ce phénomène.

Personnellement, je ne serais pas nécessairement favorable à l'idée d'un double mécanisme qui dirait qu'à l'émission des prêts vous pouvez redonner l'argent à la fin de la période électorale. J'ai l'impression que cela créerait une confusion, comme celle qui existera si la date d'entrée en vigueur n'est pas telle que l'on puisse permettre au directeur général des élections et aux partis de planifier l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions importantes quant au financement populaire.

Je ne vois pas autre chose que des arguments partisans, que de se précipiter dès la sanction royale pour mettre en application les règles sur le financement. Si on considère les choses en fonction d'assainir les mœurs politiques, je crois qu'il ne faut pas penser à court terme, soit le 2 décembre ou le 3 novembre, mais plutôt dans une perspective plus structurante.

Généralement, c'est le 1er janvier suivant l'entrée en vigueur d'une loi qu'elle s'appliquera. Cela permet à tout le monde de s'adapter, au directeur général de faire de la publicité pour informer les citoyens des nouvelles règles, pour ne pas placer le citoyen dans une situation où il enfreindrait la loi sans faire exprès.

Le sénateur Segal: J'aimerais tout d'abord remercier M. Gardner de ses propos et de sa déclaration liminaire.

Ma question comporte deux volets. Le premier touche l'expérience avec le financement populaire au Québec. Comme vous savez, on a cité certains problèmes. Certaines grandes compagnies font en sorte que chaque personne peut envoyer le montant prescrit par la loi. Même si ce montant ne représente pas un don, il peut avoir le même effet, surtout si, par exemple, tous les avocats d'un cabinet décident d'agir conjointement pour une cause.

J'aimerais savoir si vous auriez des conseils à offrir au comité afin d'éviter que des problèmes similaires à ceux qu'on a retrouvés au Québec, et qui ont été discutés ouvertement, ne se retrouvent dans l'élaboration de notre propre démarche pour le financement populaire au fédéral. Pouvons-nous tirer certaines leçons de l'expérience du Québec afin que le système fédéral soit exempt de ce genre de problèmes ?

Le deuxième volet de ma question touche le rôle de l'État dans l'administration des partis politiques. Une des questions primordiales pour moi est la liberté d'expression. C'est le fondement même de notre système démocratique. Un parti doit avoir la liberté d'exprimer ses propos comme il l'entend et de

candidates. The process must be an open one and be decided by each party, in accordance with the legislation.

Several European countries — and I will use Germany as an example — have a broad public financing program in place pursuant to which the State funds political parties based on the number of votes garnered in the last election. Certain rules govern the participation of young people in elections. A number of conditions also apply depending on whether a party operates a large policy research bureau. Not only must political parties register to prove that they have long-standing ties to the country, they must also show that they encourage the participation of women and new immigrants in the electoral process.

As a result of the new provisions, State funding levels could conceivably be increased. The legislation could limit taxpayer donations, and for good reason. In five or ten years' time, Elections Canada could bring in new conditions to ensure that a party is funded through the public system. Are you at all worried about these possibilities?

Mr. Gardner: Regarding your first question as to whether there are any lessons to be drawn from Quebec's experiences, I did mention one earlier, namely that returning officers should be selected on the basis of merit. To my mind, that is one positive lesson to be drawn.

It should also be remembered that when Quebec passed its election financing legislation in 1976, a rather disastrous situation prevailed at the time from a funding standpoint. The legislation was introduced to correct the abuse which continued elsewhere in Canada where similar legislation was not in place.

Bill C-24 sets more acceptable limits on contribution levels. Mr. Côté has indicated that maybe the time has come to review Quebec's legislation to allow corporations and unions to contribute a certain amount to elections. Historically, the Bloc Québécois has supported the election financing legislation as it currently stands. In our recommendations and in the position we have taken with respect to Bill C-2 and the proposed changes to the federal legislation, we have expressed support for the current provisions of the Quebec legislation.

The fact that the State is donating increasingly large amounts of money to political parties indeed gives it the right to ask for transparent, clear reports on how these funds are expended. However, I do not believe it is keeping with Quebec or Canadian culture for the State, through Elections Canada, to impose additional conditions or procedures or to require specific representation of any kind.

décider de la façon dont il va choisir ses candidats. Cette démarche doit se dérouler ouvertement et doit être propre à chaque parti, conformément à la loi.

Dans plusieurs pays d'Europe, et je prendrai l'Allemagne comme exemple, on a un grand programme de financement public où l'État envoie beaucoup d'argent aux partis politiques selon, par exemple, le nombre de votes obtenus aux dernières élections. Dans l'administration électorale allemande, la participation des jeunes, par exemple, est maintenant soumise à certaines conditions. On impose certaines conditions également si le parti possède un grand bureau de recherche pour la politique du parti. Ces conditions exigent des partis politiques non seulement qu'ils s'enregistrent pour démontrer qu'ils sont enracinés dans le pays, mais pour démontrer si, par exemple, ils encouragent la participation des femmes ou encouragent la participation des nouveaux arrivants au pays.

Le nouveau processus pourrait faire en sorte que l'État contribuera désormais plus d'argent. Il pourrait faire en sorte que les contribuables soient limités dans leur donation, en vertu de la loi, et pour des raisons valables. Il pourrait faire en sorte qu'après une période de cinq ou dix ans, le bureau des élections puisse ajouter des conditions pour qu'un parti soit financé à partir du système public. Est-ce que cela suscite en vous certaines craintes, ou êtes-vous tout à fait à l'aise avec ces possibilités ?

M. Gardner: Sur votre première question, est-ce qu'on peut tirer des leçons de l'expérience vécue au Québec, je vous en citais une tantôt, celle de nommer tous les directeurs de scrutin au mérite. Je crois que c'est là une des bonnes leçons à tirer.

Il faut voir aussi qu'en 1976, lorsque la Loi sur le financement populaire a été adoptée au Québec, il régnait une situation assez désastreuse au point de vue démocratique quant au financement. La loi a été introduite à ce moment pour corriger ces abus — abus qui ont continué au Canada après 1976, la loi n'étant pas la même.

Depuis le projet de loi C-24, on a délimité les contributions à un niveau plus acceptable. Effectivement, M. Côté a indiqué qu'il serait peut-être temps de réviser la loi québécoise quant à une autorisation de permettre aux compagnies, aux syndicats, de financer à un certain niveau. Traditionnellement, le Bloc québécois a toujours appuyé l'application de la Loi sur le financement politique telle qu'elle est conçue actuellement. Dans les propositions que nous avons amenées et dans les positions que nous avons apprises sur le projet de loi C-2, nous avons maintenu cet appui aux conditions actuelles de la loi québécoise en fonction des modifications apportées à la loi fédérale.

Effectivement, le fait que l'État verse des sommes de plus en plus importantes aux partis politiques autorise l'État à avoir des rapports transparents et précis sur l'utilisation de ces sommes. Cependant, je ne crois pas qu'il soit dans la culture québécoise ou canadienne qu'une plus grande intervention de l'État par Elections Canada amène d'autres critères, d'autres façons de faire ou d'obliger une représentation sur quelque base que ce soit.

I do not feel that this would be in keeping with our culture or with the structure of our electoral system. After all, Elections Canada is an independent organization operating outside the reach of political powers. It would be surprising to say the least to see it impose quotas in terms of representation by young people, seniors, disabled persons or some other group.

Senator Segal: I have an additional question about this matter. Could someone possibly mount a challenge under the Canadian Charter of Rights and Freedoms over the question of the allocation of funds to political parties —

The Chairman: We are experiencing some technical problems with the sound. We will suspend the proceedings for a few minutes to allow the technician time to rectify the problem.

[English]

Honourable senators, we will now resume our study of Bill C-2.

First, I wish to apologize once again to the representatives of the Bloc Québécois for the technical difficulties we experienced earlier. Those difficulties have now been corrected and we are ready to resume our meeting with you.

I turn to Senator Zimmer to put the next question.

Senator Zimmer: Gentlemen, thank you for your attendance and especially for your recommendations in the area of implementation and convention fees.

Before I ask my questions, as Senator LeBreton did on behalf of Conservative Party, I wish to pass on our condolences to you and the family of Benoît Sauvageau, who is in our prayers. To show you what kind of a committed member of Parliament and human being he was, irrespective of the political church he belonged to, in May of this year Mr. Sauvageau attended a press conference — you may have seen this in the newspaper or on the news. A woman by the name of Nazanin Afshin-Jam came to Ottawa and held a press conference with Belinda Stronach and Benoît Sauvageau. The reason for the press conference was to help save the life of a woman in Iran who had been raped and who was to be executed. It speaks volumes about the man and for what he stood. He stood at a press conference with them, shoulder to shoulder in support.

At that time, I took a picture of this woman Nazanin, who happens to be Miss World 2003. He wanted that picture and I told him as soon as I got back from summer vacation I would get it to him. On behalf of this committee, I would ask you to pass it along to his family to whom he spoke about this event. I know he wanted them to have it.

Please pass on our condolences to the family. Here is the picture. Please ensure his family gets it in memory of what he did and tried to do for people around the world.

Je ne crois pas que cela fasse partie de la culture mais également de la structure électorale. Elections Canada est quand même un organisme indépendant du pouvoir politique. Il serait très surprenant de le voir imposer un quota de jeunes ou de personnes âgées, d'handicapés, d'immigrants ou que sais-je.

Le sénateur Segal: J'ai une question additionnelle à ce sujet. Peut-on concevoir un défi selon la Charte canadienne des droits et libertés qui pose la question de la distribution des fonds aux partis politiques...

Le président: Il y a un problème technique. Nous avons un problème avec le son. Nous allons suspendre la séance pour quelques minutes, afin que le préposé puisse régler le problème de son auquel nous faisons face.

[Traduction]

Honorables sénateurs, nous allons maintenant reprendre l'étude du projet de loi C-2.

J'aimerais d'abord offrir encore une fois mes excuses aux représentants du Bloc québécois au sujet des difficultés techniques que nous avons éprouvées plus tôt. La situation a maintenant été corrigée et nous sommes prêts à reprendre nos travaux.

J'invite le sénateur Zimmer à poser la prochaine question.

Le sénateur Zimmer: Messieurs, je vous remercie de votre participation et surtout de vos recommandations dans le domaine de la mise en application et des frais d'inscription aux congrès.

Avant de poser ma question, comme l'a fait le sénateur LeBreton au nom du Parti conservateur, je désire vous présenter, à vous ainsi qu'à la famille de Benoît Sauvageau, que nous n'oublions pas dans nos prières, mes sincères condoléances. Pour démontrer quel genre de député et quel genre d'homme engagé il était, quelle que soit l'église politique à laquelle il appartenait, en mai de cette année, M. Sauvageau a assisté à une conférence de presse — vous pouvez avoir lu ou vu quelque chose à ce sujet dans les médias. Une femme du nom de Nazanin Afshin-Jam est venue à Ottawa et a tenu une conférence de presse en compagnie de Belinda Stronach et de Benoît Sauvageau. Le but de la conférence de presse était d'aider à sauver la vie d'une femme en Iran qui a été violée et qui est passible de la peine de mort. Cette histoire en dit long sur l'homme et sur ses convictions. Il était présent à leur côté à la conférence de presse, pour leur donner son appui.

À ce moment-là, j'ai pris une photographie de cette femme, Nazanin, qui se trouve à être Miss Monde 2003. Il voulait cette photographie et je lui ai dit que dès mon retour du congé estival, je la lui remettrais. Au nom du présent comité, je vous demande de la transmettre à sa famille à qui j'ai parlé de cet événement. Je sais qu'il voulait que sa famille ait cette photo.

Veuillez transmettre nos condoléances à la famille. Voici la photographie. Veiller à ce que la famille la reçoive en mémoire de ce qu'il a fait et de ce qu'il a essayé de faire pour les gens dans le monde.

I should now like to move into the areas you talked about. I agree with you on your recommendation concerning an implementation date of January 1. That is the simplest thing we can do based on when this bill is passed. It makes things clear and clean.

I thought your suggestion concerning a cap on convention fees was innovative. I would certainly support something like that because it would certainly help solve some of these issues.

I am not sure if you have seen this report. A press release came out about a report of a retired superior court judge, Jean Moisan, wherein he recommended that corporate donations be at a level of \$15,000 and individual donations be at a level of \$5,000. What are your thoughts on that?

[Translation]

Mr. Gardner: First of all, rest assured that we will send this photograph to Mr. Sauvageau's family. Mr. Sauvageau worked on Bill C-2 and succeeded in having the title amended to prevent the use of an Anglicism. On the Thursday before he died, he told me that we absolutely had to get together this week to plan this meeting with the Senate. I will pass along the photograph to his family.

As for capping contributions and Judge Moisan's recommendation, the Bloc Québécois has supported a move to harmonize the federal and provincial acts. For that reason, the Bloc Québécois has been fairly receptive to the provisions of Bill C-2, which is a step in the same direction as the Quebec legislation. However, the one anomaly, as I mentioned earlier this morning, is the date on which the legislation would come into force. To ensure compliance with the legislation — and the vast majority of people customarily do comply — the public must be properly informed of the rules. Organizations and volunteers from the various parties who oversee fund-raising activities must also be in a position to pass the correct information along to potential contributors. Currently, the provisions of Bill C-24 apply. A formal date must be set for the coming into force of Bill C-2.

[English]

Senator Milne: I wish to follow up on that question. I noticed in your appearance before the House of Commons committee, you said: "For example, if Royal Assent is given on October 1, bank authorizations following that date would no longer be valid, whereas those made before that date would be. Does the tax receipt apply to the elector's entire contribution for the calendar year, or only part of the calendar year? We think that if you exclude partisan reasons in the tradition of the implementation of this type of measure, the calendar year is normally the reference year."

J'aimerais maintenant parler du sujet qui nous intéresse. Je suis d'accord avec votre recommandation concernant la date de mise en application du 1^{er} janvier. C'est la chose la plus simple que nous puissions faire compte tenu du moment où ce projet de loi sera adopté. Cela rend les choses claires et limpides.

Je trouve que votre suggestion concernant l'imposition d'un plafond sur les frais d'inscription aux congrès est novatrice. Je donnerais certainement mon appui à une solution de ce genre parce que cela aiderait certainement à résoudre certaines des difficultés.

Je ne suis pas certain si vous avez vu ce rapport. Un communiqué de presse a été publié concernant un rapport présenté par un juge de la Cour supérieure à la retraite, Jean Moisan, dans lequel il recommande que la contribution des sociétés puisse s'élever à 15 000 \$ et celle des particuliers à 5 000 \$. Qu'en pensez-vous?

[Français]

M. Gardner: Dans un premier temps, soyez assurés que nous allons transmettre à la famille de M. Sauvageau cette photo. M. Sauvageau a été un des parlementaires qui a travaillé sur le projet de loi C-2, dont il a même fait modifier le titre pour éviter qu'on utilise un anglicisme. Le jeudi précédent sa mort, il m'indiquait qu'il fallait absolument se voir cette semaine afin de planifier cette rencontre avec le Sénat. Je transmettrai donc cette photo à sa famille.

Concernant votre question sur le plafond et la recommandation du juge Moisan, le Bloc québécois a eu comme position de tendre vers une harmonisation de la loi fédérale avec la loi québécoise. C'est d'ailleurs pourquoi le Bloc québécois a accueilli assez favorablement le contenu du projet de loi C-2, qui se rapproche de la législation en vigueur au Québec. Par contre, le seul élément qui nous apparaît anormal, comme je l'ai mentionné plus tôt ce matin, c'est la date d'entrée en vigueur. Il faut faire en sorte que les citoyens soient bien informés des règles pour qu'ils puissent les observer — ce que la très grande majorité font d'habitude — et permettre aussi aux organisations et aux bénévoles des différents partis, qui organisent des activités de financement, d'informer de façon correcte l'ensemble des membres et les citoyens qui désirent contribuer afin qu'ils puissent le faire en toute connaissance de cause. Actuellement, c'est le projet de loi C-24 qui s'applique. Il faut une date officielle et connue pour l'application du projet de loi C-2.

[Traduction]

Le sénateur Milne: J'aimerais poursuivre dans cette même veine. J'ai remarqué dans votre comparution devant le comité de la Chambre des communes que vous avez dit: « Par exemple, si la sanction royale a lieu le 1^{er} octobre, les autorisations bancaires suivant cette date ne seraient plus valides, alors que celles faites avant cette date le seraient. Le reçu d'impôt concerne-t-il l'ensemble de la contribution de l'électeur pour l'année civile ou pour une partie de l'année civile seulement? Nous pensons que si on exclut les raisons partisans, dans la tradition de l'application de ce type de mesures, c'est normalement l'année civile qui est l'année de référence. »

Are you suggesting strongly that the implementation date not be the time of Royal Recommendation but be January 1 or some other date the following year?

[Translation]

Mr. Gardner: Absolutely. For example, as a rule, bank authorizations signed in January or February are valid for 12 months. For personal or financial reasons, a person may decide to contribute to a particular political party and spread his or her contributions over a twelve-month period. Instructions are given to the bank to make these contributions, in accordance with the rules in place at the time. If the rules change over the course of the year and the person wishes to contribute a different sum of money, would the initial authorization still be valid, if Bill C-2 were to be strictly interpreted? No, because the total amount would exceed the new ceiling and the contributor would be in violation of the new Elections Act, even though he never initially intended that to be the case.

[English]

The Chairman: Thank you both very much. You have been very clear. Your message has been heard and understood. We will certainly take it very seriously in our consideration of the bill.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, September 7, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 1:04 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call this afternoon's session of the Senate's hearings on Bill C-2 to order. Before going into the introduction of witnesses, Senator Stratton has a point of order.

Senator Stratton: Honourable senators, forgive us for this slight delay. I would like to have the entire testimony for the session this morning printed off so that we can review the comments made by Mr. MacKinnon. During this morning's testimony, Mr. MacKinnon of the Liberal Party testified that during the hearings of the legislative committee on Bill C-2 earlier this spring, the Chief Electoral Officer stated that he wished for the provisions of Bill C-2 relating to election financing to be delayed until January 1, 2007. We have reviewed the statement of Mr. Kingsley from the legislative committee on Bill C-2 from

Proposez-vous, de manière ferme, que la date de mise en application ne soit pas le moment de la sanction royale, mais le 1^{er} janvier ou une autre date l'année suivante?

[Français]

M. Gardner: Tout à fait. Par exemple, sur le plan des autorisations bancaires qui peuvent avoir été signées au mois de janvier ou février, généralement, elles ont une durée de vie de 12 mois. Des prélèvements sont faits et la personne, lorsqu'elle a décidé de contribuer un moment X à un parti politique et d'étaler ses contributions sur 12 mois, elle le fait en fonction de ses revenus et de sa volonté. Elle le fait en fonction de la loi telle qu'elle est au moment où l'autorisation bancaire a été donnée. Si cette autorisation fait en sorte que les règles du jeu sont modifiées en cours d'année et que la personne aurait pu modifier sa contribution pour verser le montant qu'elle avait décidé, est-ce que l'autorisation bancaire serait valide quand même, si on a une lecture rigide du projet de loi C-2 ? Non, parce que si le montant total dépasse les nouveaux plafonds, la personne se trouverait en infraction selon la loi électorale, bien que cela n'ait pas été, à l'origine, son intention.

[Traduction]

Le président: Je vous remercie beaucoup tous les deux. Vous avez été très clairs. Votre message a été entendu et compris. Nous allons certainement en tenir compte de manière très sérieuse dans notre étude de ce projet de loi.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 7 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 13 h 04 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Chers collègues, je déclare ouverte la séance de cet après-midi des audiences du Sénat sur le projet de loi C-2. Avant de passer à la présentation des témoins, le sénateur Stratton a un rappel au Règlement.

Le sénateur Stratton: Chers collègues, pardonnez-moi ce léger retard. J'aimerais que la totalité des témoignages de ce matin soit imprimée afin que nous puissions examiner les commentaires faits par M. MacKinnon. Au cours du témoignage de ce matin, M. MacKinnon du Parti libéral a indiqué qu'au cours des audiences du comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-2 au printemps dernier, le directeur général des Élections avait indiqué qu'il souhaitait que les dispositions du projet de loi C-2 portant sur le financement des élections soient reportées au 1^{er} janvier 2007. Nous avons examiné la déclaration faite par

Tuesday, May 16, 2006. We can find Mr. Kingsley made no such statement. The only statement he made with regard to this is as follows: "The bill's provisions respecting contributions would come into effect on Royal Assent, which presupposes there is no need or opportunity for Elections Canada to inform the public of the change." This was taken from the transcripts of the legislative committee on Bill C-2 on Tuesday, May 16, 2006, in the morning session. I trust this will clear up any mistaken impressions left in the minds of honourable senators. I would like to have that testimony printed off so that we can each review it.

The Chairman: You ask that it be printed off. The normal practice is that the blues from committee transcripts will be available within 24 hours.

Senator Stratton: I think it is crucial for tomorrow morning. We are not sitting next week, as I understand it. If we do not have the blues for 24 hours, that means the committee will not have the opportunity to review it until tomorrow afternoon, when we will be gone.

The Chairman: I am instructed by the clerk that the blues from today will be available by tomorrow morning.

Senator Stratton: Will they be ready before we start the session tomorrow?

The Chairman: He cannot make a promise, but he will make an effort.

Senator Joyal: I wonder if we should have not only that statement, but the question, as well as any additional questions.

Senator Stratton: We need the entire testimony by Mr. MacKinnon.

Senator Joyal: Senator Stratton can come back with his point of order, and we will make sure it is printed.

Senator Stratton: Thank you. I will be able to provide the testimony from the Chief Electoral Officer.

Senator Joyal: If the blues are not available tomorrow, despite all due diligence, Senator Stratton can come back with his point of order when they are available. I would have no objection.

The Chairman: I would like to proceed now with the meeting as we continue our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. This bill is more commonly known as the federal accountability act. As senators, our witnesses and members of the public here in this room and across Canada know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda, and it is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. I know that the

M. Kingsley devant le comité législatif au sujet du projet de loi C-2, le mardi 16 mai 2006. Nous constatons que M. Kingsley n'a fait aucune déclaration en ce sens. La seule déclaration qu'il ait faite à cet égard est la suivante: « Les dispositions du projet de loi sur les contributions entreraient en vigueur le jour de la sanction royale, ce qui ne laisse guère de temps à Élections Canada pour renseigner le public sur ces changements. » Cet extrait provient de la transcription des délibérations du comité législatif sur les projets de loi C-2 du mardi 16 mai 2006, au cours de la séance du matin. J'espère que cela permettra de dissiper toute fausse impression qui pourrait subsister dans l'esprit de mes collègues. J'aimerais que le témoignage soit imprimé pour que nous puissions chacun en prendre connaissance.

Le président: Vous demandez qu'on imprime le témoignage. Selon l'usage, les bleus provenant des transcriptions du comité sont disponibles dans les 24 heures.

Le sénateur Stratton: Je considère qu'il est extrêmement important que nous les ayons demain matin. Nous ne siégeons pas la semaine prochaine, d'après ce que je crois comprendre. Si nous devons attendre 24 heures avant d'avoir les bleus, cela signifie que le comité n'aura pas l'occasion d'en prendre connaissance avant demain après-midi, lorsque nous serons partis.

Le président: Le greffier m'indique que les bleus de la séance d'aujourd'hui seront disponibles d'ici demain matin.

Le sénateur Stratton: Seront-ils prêts avant que nous débutions la séance de demain?

Le président: Il ne peut pas le promettre, mais il fera de son mieux.

Le sénateur Joyal: Je me demande si nous ne devrions pas avoir en plus de cette déclaration la question aussi, de même que toute question supplémentaire.

Le sénateur Stratton: Il nous faut la totalité du témoignage de M. MacKinnon.

Le sénateur Joyal: Le sénateur Stratton peut présenter à nouveau son rappel au Règlement et nous nous assurerons que le témoignage est imprimé.

Le sénateur Stratton: Je vous remercie. Je serais en mesure de fournir le témoignage du directeur général des Élections.

Le sénateur Joyal: Si les bleus ne sont pas disponibles demain, malgré toute la diligence voulue, le sénateur Stratton pourra représenter son rappel au Règlement lorsqu'ils seront disponibles. Je n'ai aucune objection.

Le président: J'aimerais que nous passions maintenant à l'objet de notre réunion, c'est-à-dire la poursuite de notre étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi est mieux connu sous le titre de loi fédérale sur la responsabilisation. Comme les sénateurs, nos témoins et les membres du public ici et ceux d'ailleurs au Canada le savent, ce projet de loi représentent l'un des principaux éléments du programme du nouveau

committee will give the bill the extensive, careful and detailed study it deserves. These hearings commenced in June, and this week the committee is focusing on more precise aspects of the bill. Subjects covered this week include accountability generally, ethics and conflict of interest and political financing. We are hearing today from different political parties. Our hearings will then continue in the next few weeks on other important aspects of the bill.

This afternoon we welcome representatives of a number of political parties, and we are joined by Jean Langlois, the Executive Director of the Green Party of Canada; Stephen Best, the Executive Director of the Animal Alliance Environment Voters Party of Canada; and, Will Arlow from Canadian Action Party.

Stephen Best, Director, Animal Alliance Environment Voters Party of Canada: I want to thank Senator Oliver for responding to my request to appear here today. I am pleased. . This is the second time I have been before this committee, and I am talking about money once again.

The Animal Alliance Environment Voters Party of Canada is one of Canada's newest and smallest registered political parties. It was founded so that people who appreciate both the need for strong, environmental and animal protection laws and the crucial role elected officials play in making those laws can participate fully and effectively in federal elections.

Third party spending limits in the Canada Elections Act mean that Canadians can now participate meaningfully in federal elections only through a registered political party or candidate. Therefore, legislation that further restricts their right to participate must be approached with suspicion and skepticism and only enacted if the government can unequivocally demonstrate that infringing individuals' fundamental democratic rights is indisputably warranted and no viable alternative exists.

The intent of Bill C-2, the federal accountability act, is to diminish individual Canadian's democratic rights, particularly the right to financially support candidates for federal office and the registered political parties of their choice. The right is implied in numerous sections of the Charter of Rights and Freedoms and in the Supreme Court of Canada decisions. The rationales offered by the government for infringing this right by reducing from \$5,000 to \$1,000 the annual political contributions individuals are allowed to make to various political entities include «reducing opportunities to influence politicians with contributions.»

gouvernement et il est l'un des plus importants textes de loi déposé devant le Parlement ces dernières années. Je sais que le comité accordera au projet de loi toute l'attention qu'il mérite et en fera une étude approfondie, soigneuse et détaillée. Les audiences ont débuté en juin, et cette semaine le comité met l'accent sur des aspects plus précis du projet de loi. Cette semaine, nous aborderons entre autres la question de la responsabilisation en général, de l'éthique, des conflits d'intérêts et du financement des partis politiques. Nous entendrons aujourd'hui les témoignages de divers partis politiques. Nos audiences se poursuivront ensuite au cours des prochaines semaines et porteront sur d'autres aspects importants du projet de loi.

Cet après-midi, nous accueillons des représentants d'un certain nombre de partis politiques, entre autres Jean Langlois, directeur exécutif du Parti Vert du Canada; Stephen Best, directeur exécutif du Animal Alliance Environment Voters Party of Canada; et Will Arlow, du Parti Action canadienne.

Stephen Best, directeur, Animal Alliance Environment Voters Party of Canada: Je tiens à remercier le sénateur Oliver d'avoir accédé à ma demande de comparaître devant vous aujourd'hui. J'en suis heureux. C'est la deuxième fois que je comparais devant le comité, et une fois de plus, pour parler d'argent.

Le Animal Alliance Environment Voters Party of Canada est l'un des plus petits et plus récents partis politiques enregistrés au Canada. Il a été fondé pour que ceux qui reconnaissent la nécessité de lois solides pour la protection de l'environnement et des animaux de même que le rôle primordial que jouent les représentants élus dans l'élaboration de ces lois puissent participer pleinement et efficacement aux élections fédérales.

Les limites aux dépenses faites par des tiers, prévues par la Loi électorale du Canada, signifient que désormais, les Canadiens peuvent participer véritablement à des élections fédérales uniquement par l'intermédiaire d'un parti politique enregistré ou d'un candidat. Par conséquent, la loi qui restreint encore davantage leur droit à participer doit être considérée avec méfiance et scepticisme et adoptée uniquement si le gouvernement parvient à prouver clairement que la suppression des droits démocratiques fondamentaux d'un particulier est justifiée indiscutablement et qu'aucune option de rechange viable n'existe.

L'intention du projet de loi C-2, la loi fédérale sur la responsabilisation, est de restreindre les droits démocratiques des Canadiens, particulièrement le droit d'appuyer financièrement des candidats qui briguent un siège au niveau fédéral et les partis politiques enregistrés de leur choix. Ce droit est implicite dans de nombreuses dispositions de la Charte des droits et libertés et dans les arrêts de la Cour suprême du Canada. Le gouvernement a entre autres invoqué comme raison, pour porter atteinte à ce droit en réduisant de 5 000 \$ à 1 000 \$ les contributions politiques annuelles que des particuliers sont autorisés à verser à diverses entités politiques, qu'il faut réduire la possibilité d'influencer les politiciens à l'aide des contributions.

Bill C-2, in my view, is not a consequence of systemic failings of the Canadian government or the electoral finance system but rather the political environment and strategic opportunities created by the so-called sponsorship scandal. Public outrage over the criminal actions and ethical lapses of a few made it possible to politically spin the alleged lack of personal integrity of all politicians and civil servants into hot button election issues. Election promises were made, votes harvested and Bill C-2 was spawned.

The fact is that the Canadian government and the civil service are not rife with corruption nor is there any evidence that the current political contribution regime unduly influences politicians. Justice John Gomery found, after many months of investigation and sworn testimony during the commission of inquiry into the sponsorship program and advertising activities, that,

...the so-called sponsorship scandal was an aberration. The vast majority of public servants are competent individuals who serve the people of Canada with dedication in an ethical manner, respecting laws, regulations, policies and guidelines. We must not forget that only a handful of government officials failed to live up to those standards in the sponsorship program.

Even if there were widespread problems of corruption and undue influencing of members of Parliament with political contributions, as the government asserts, that Gomery did not find, the problem lies not in how much an individual was permitted to contribute annually in aggregate. The problem lies in the amount parties and politicians who control the government's legislation, spending and appointments are allowed to receive from an individual contributor.

There are two broad classes of political parties and politicians in Canada: those who now form or could form the government, and those who are unlikely or will never form a government, or, in many cases, as with our party, are unlikely to even elect an MP. If the government can demonstrate that limiting Canadians' political contributions is necessary to avoid corruption, the two classes of parties and politicians should be treated differently, just as the law differentiates between the parties that are eligible for public funding and the ones that are not.

Although it has failed to do so, the government may be able to demonstrate that a \$5,000 annual contribution from an individual may unduly influence the Conservative Party of Canada, the Liberal Party of Canada or their respective MPs because these parties and politicians control or may control government

À mon avis, le projet de loi C-2 n'est pas une conséquence des défaillances systémiques du gouvernement canadien ni du système de financement électoral mais plutôt de l'environnement politique et des possibilités stratégiques créées par le soi-disant scandale des commandites. L'indignation du public au sujet des actes criminels et des manquements à l'éthique d'une poignée de gens a permis d'utiliser à des fins politiques la prétendue absence d'intégrité personnelle de l'ensemble des politiciens et des fonctionnaires afin d'en faire un important enjeu électoral. Des promesses électorales ont été faites, des votes ont été récoltés et ainsi est né le projet de loi C-2.

Le fait est que la corruption n'est pas omniprésente au gouvernement canadien ni à la fonction publique, pas plus qu'il n'existe de preuve selon laquelle le régime de contributions politiques actuel influence indûment les politiciens. Après de nombreux mois d'enquête et de témoignage sous serment au cours de la commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités de publicité, le juge John Gomery a constaté que

[...] le scandale des commandites fut une aberration. La très grande majorité des fonctionnaires sont des personnes compétentes qui agissent au service de la population avec dévouement et de manière éthique, en respectant les lois, les règlements, les politiques et les lignes directrices. Nous ne devons pas oublier que seule une poignée de représentants du gouvernement n'a pas respectée ces normes dans le cadre du programme des commandites.

Même s'il existait des problèmes répandus de corruption et d'influence indue de parlementaires par le biais de contributions politiques, comme l'affirme le gouvernement — ce qui ne correspond pas aux conclusions du juge Gomery — le problème ne réside pas dans le montant d'argent qu'un particulier est autorisé à contribuer annuellement au total. Le problème réside dans le montant que les partis et les politiciens qui contrôlent les lois, les dépenses et les nominations du gouvernement sont autorisés à recevoir de la part de donateurs individuels.

Il existe deux grandes catégories de partis politiques et de politiciens au Canada: ceux qui forment à l'heure actuelle le gouvernement ou pourraient le former, et ceux qui ne sont pas susceptibles de former un gouvernement ou qui ne formeront jamais un gouvernement ou, dans bien des cas, comme dans celui de notre parti, qui ne sont pas susceptibles de faire même élire un député. Si le gouvernement peut trouver que la restriction des contributions politiques des Canadiens est nécessaire pour éviter la corruption, les deux catégories de partis et de politiciens devraient être traitées différemment, tout comme la loi fait la distinction entre les partis admissibles à un financement public et ceux qui ne le sont pas.

Même s'il n'a pas réussi à le faire, le gouvernement pourrait prouver qu'une contribution annuelle de cinq mille dollars de la part d'un particulier peut influencer indûment le Parti conservateur du Canada, le Parti libéral du Canada ou leurs députés respectifs parce que ces partis et leurs politiciens

actions. The same cannot be said about a \$5,000, \$10,000 or \$20,000 contribution to one of the smaller parties.

Obviously, individuals do not contribute to smaller parties in order to unduly influence politicians or curry government favours, nor can the parties or politicians who receive good faith contributions be plausibly accused of the corrupt behaviour implied in Bill C-2. Consequently, there is no demonstrably justifiable reason to infringe the rights of people who contribute to smaller parties by arbitrarily lowering the limits of their political contributions.

The appropriate legislation response to the problem of political contributions that the government claims exists is not what is now proposed in Bill C-2, the indiscriminate and universal reduction to \$1,000, an arbitrary and absurdly low figure that individuals can contribute annually in aggregate in political donations to various entities.

The appropriate response would be a graduated scale of limits on how much parties and their candidates can receive in aggregate from an individual. History has shown repeatedly that those most prone to corrupt behaviour are the parties, candidates and MPs who form the government. Therefore, if the problem exists, they should be strictly limited to how much they can receive from any one individual. The government recommends \$1,000. Parties and candidates with little or no chance of being in a position to unduly influence government actions are rarely, if ever, tempted by corruption. Consequently, the limit on what they can receive from an individual should be much higher, perhaps \$10,000 or more. As for individuals, there is no reason to limit how much they can give annually if registered parties and their candidates and independent candidates are limited to how much they can receive and how much they can spend.

To conclude, a regime of graduated contribution limits that a party or politician can receive from an individual based on the control that the recipients exercise over government policy and spending would serve all the purposes itemized by the government while minimally infringing the democratic rights of individuals enshrined in the Charter of Rights and Freedoms.

[Translation]

Jean Langlois, Executive Director, Green Party of Canada: Honorable Senators, on behalf of the Green Party of Canada, I would like to thank the members of the Committee for allowing me to appear before you today. Most of my comments will be in English.

contrôlent ou peuvent contrôler les mesures gouvernementales. Le même argument ne peut pas être invoqué à propos d'une contribution de 5 000 \$, 10 000 \$ ou 20 000 \$ versée à l'un des petits partis.

De toute évidence, les particuliers ne versent pas de contributions aux petits partis pour influencer indûment les politiciens ou obtenir une faveur du gouvernement, pas plus que les partis ou les politiciens qui reçoivent des contributions de bonne foi peuvent être accusés de façon plausible du comportement corrompu sous-entendu dans le projet de loi C-2. Par conséquent, il n'existe aucune raison justifiable pour porter atteinte aux droits de ceux qui versent des contributions à de petits partis en abaissant de façon arbitraire les montants limites de leurs contributions politiques.

La solution législative appropriée au problème des contributions politiques qui existe, selon ce que prétend le gouvernement, ne correspond pas aux dispositions proposées à l'heure actuelle par le projet de loi C-2, à savoir établir de façon systématique et universelle que le montant, d'ailleurs arbitraire et ridiculement faible, que les individus peuvent contribuer chaque année en tout sous forme de dons politiques à diverses entités est de mille dollars.

La solution appropriée consisterait à établir une échelle graduée des montants limites que les partis et leurs candidats peuvent recevoir en tout de la part d'un particulier. L'histoire a prouvé à maintes reprises que ce sont les partis, les candidats et les députés qui forment le gouvernement qui sont les plus susceptibles de corruption. Par conséquent, si le problème existe, ces derniers devraient se voir imposer des limites strictes quant aux montants qu'ils peuvent recevoir d'un particulier. Le gouvernement recommande un montant de mille dollars. Les partis et les candidats qui ont peu, sinon aucune chance d'influencer indûment les mesures gouvernementales sont rarement, pour ne pas dire jamais, tentés par la corruption. Par conséquent, le montant limite qu'ils pourraient recevoir d'un particulier devrait être nettement plus élevé, soit peut-être 10 000 \$ ou plus. Quant aux particuliers, il n'existe aucune raison de limiter le montant qu'ils peuvent donner chaque année si des partis enregistrés et leurs candidats et les candidats indépendants se voient imposer des limites quant aux montants qu'ils peuvent recevoir et qu'ils peuvent dépenser.

Pour conclure, un régime de limite de contributions graduée qu'un parti ou un politicien peut recevoir d'un particulier en fonction du contrôle que les bénéficiaires exercent sur la politique et les dépenses gouvernementales permettrait d'atteindre l'ensemble des objectifs énoncés par le gouvernement tout en empiétant le moins possible sur les droits démocratiques des particuliers inscrits dans la Charte des droits et libertés.

[Français]

Jean Langlois, directeur exécutif, Parti Vert du Canada: Honorables sénateurs, au nom du Parti Vert du Canada, je remercie les membres du comité de me donner l'occasion de comparaître aujourd'hui. Je ferai mes commentaires majoritairement en anglais.

[English]

By way of introduction, I wish to point out that those of you who are familiar with the Green Party platform from the last election will remember that there are notions in that platform about an accountability act for federal legislation. The Green Party of Canada is strongly in support of the measures in the federal accountability act that will bring fairness and transparency to political financing. However, there are a couple of details that we would like to comment on about Bill C-2. Our first comment deals with proposed section 43 of the Canada Elections Act, which repeals the section regarding contributions by corporations and trade unions. The effect of that proposed section is to take the current \$1,000 limit and reduce it to zero for corporations and trade unions. The Green Party agrees in principle with that provision. It was, in fact, a plank in our platform. However, it is important to make a distinction with regard specifically to contributions in kind to electoral district associations. Our concern is that the effect of proposed section 43 as written would be to curtail participation in the political process for a simple matter like a local mom-and-pop coffee shop providing coffee and doughnuts to the AGM of an electoral district association. As stated, that would constitute an illegal, in-kind contribution to an electoral district association. The act really crosses the line when making that kind of welcomed informal gesture of support into some kind of corrupt, undue influence on the Canadian political system.

Our proposal is an amendment to that proposed section of the federal accountability act, rather than the elimination of that section of the Elections Act. Our amendment would permit in-kind contributions of up to \$1,000 by corporations and trade unions, to cover off that type of contribution of services or goods, in-kinds, at the local level. "In-kind at the local level," is the qualifier on that amendment.

The second real substantive concern that we have, that I know you have heard already, is around proposed section 46 of the Canada Elections Act and, in particular, the timing of the implementation. This proposed section changes the limit of individual contributions from \$5,000 down to \$1,000 per year. The Green Party of Canada supports that provision, in principle. The concern is around the timing of the implementation and the problems that would be caused by having that proposed section come into effect during the calendar year. Doing that would mean that some Canadians who contribute \$5,000 to a political party in 2006 would do so lawfully, while other Canadians who make the same level of contribution, depending on the timing, find themselves inadvertently violating the act. There is no valid reason for putting Canadians in that position. We also feel that there is an added administrative burden associated with distinguishing between those two cases, for the purposes of income tax credits. It would require Revenue Canada to distinguish between someone who did monthly installments versus someone who made a one-time contribution, and

[Traduction]

En guise d'introduction, j'aimerais signaler à ceux d'entre vous qui connaissent le programme électoral présenté par le Parti Vert lors des dernières élections que ce programme contient des notions à propos d'une loi fédérale en matière de responsabilisation. Le Parti Vert du Canada appuie fermement les mesures de la Loi fédérale sur la responsabilité qui assureront l'équité et la transparence au financement politique. Cependant, il y a quelques aspects du projet de loi C-2 que nous aimerions commenter. Notre premier commentaire concerne l'article proposé 43 de la Loi électorale du Canada, qui abroge les dispositions concernant les contributions de la part de sociétés et de syndicats. L'article proposé a pour effet de réduire la limite actuelle de mille dollars à zéro pour ce qui est de contributions provenant de sociétés et de syndicats. Le Parti Vert est d'accord en principe avec cette disposition. Il s'agissait en fait d'un volet de notre programme électoral. Cependant, nous tenons à faire une distinction en ce qui concerne particulièrement les contributions en nature à l'intention des associations électorales de circonscriptions. Nous craignons que l'article 43 tel qu'il est rédigé ait pour effet de freiner la participation au processus politique au niveau local en empêchant une boulangerie locale d'offrir le café et les beignes à l'occasion d'une réunion d'une association de circonscription. Comme nous l'avons indiqué, un tel geste serait considéré comme une contribution en nature illégale à une association de circonscription. La loi va vraiment trop loin lorsqu'elle considère un tel geste d'appui informel et apprécié comme une façon quelconque de corrompre ou d'influencer indûment le système politique canadien.

Nous proposons que l'on modifie l'article proposé de la loi fédérale sur la responsabilisation plutôt que d'éliminer l'article en question de la Loi électorale. Notre amendement permettrait des contributions en nature jusqu'à concurrence de 1 000 \$ de la part des sociétés et des syndicats afin d'autoriser les contributions de services ou de produits en nature, au niveau local. L'amendement en question préciserait donc qu'il s'agit de contribution « en nature au niveau local ».

Le deuxième aspect qui nous préoccupe beaucoup et dont vous avez déjà entendu parler concerne l'article 46 proposé de la Loi électorale du Canada, et en particulier le moment de sa mise en œuvre. L'article proposé modifie le montant limite des contributions individuelles qui passe de 5 000 \$ à 1 000 \$ par année. Le Parti Vert du Canada appuie cette disposition en principe. Ce qui nous préoccupe, c'est le moment de sa mise en œuvre et les problèmes qu'entraînerait la mise en œuvre de cet article proposé au cours de l'année civile. Cela signifierait que certains Canadiens qui contribuent 5 000 \$ à un parti politique en 2006 agiraient de la sorte en toute légalité tandis que d'autres Canadiens qui feraient une contribution équivalente à un autre moment se trouveraient par inadvertance à enfreindre la loi. Il n'existe aucune raison valable pour mettre les Canadiens dans une telle position. Nous considérons également qu'on alourdit le fardeau administratif en établissant une distinction entre ces deux cas, aux fins des crédits d'impôt. Revenue Canada serait tenu de faire la distinction entre ceux qui font des versements mensuels et ceux qui font une contribution en une seule fois et devrait

whether that contribution was made before or after the date that the bill receives Royal Assent. We feel that is a waste of resources to make those kinds of distinctions, when the simple solution is to amend the bill so that that proposed section takes effect on January 1. We are presuming January 1, 2007 as the convenient date for that change in the limit to come into force. The technical wording in our brief is that it would come into force on January 1, following Royal Assent, allowing for the provision that it may not actually be this coming January 1.

We support the bill, in principle, as it affects electoral finances, and we are pleased to see such specific planks from the Green Party of Canada platform being implemented by Parliament, so we congratulate you on that.

Will Arlow, Representative, Canadian Action Party: I am here as a delegate for the Canadian Action Party. I have been desperately trying to get up to speed in the last few days. I was handed this assignment because our leader was away at convention in Victoria. I want to thank the committee for the opportunity to hear my concerns.

I have been able to read through the summary and look at the some 48 points that the bill appears to touch on. I have been through some of the speeches from some of the members of the House of Commons who had concerns about the bill. I have not been able to access the bill.

I am a four-time federal election candidate for the Canadian Action Party, running twice in Elgin—Middlesex—London, and twice in my riding of Port Moody—Coquitlam—Port Coquitlam. The Canadian Action Party has been monitoring reform concerning Canadian sovereignty, civil rights and parliamentary reform since 1997.

In going through the remarks of some of the speakers who have talked about this legislation, and I have had time to peruse it in detail, some things jump out at me. I notice that it touches on the access to information issue. I have the greatest respect for the spirit of an access to information law and have concerns about the way ours works. I am not sure that the bill is designed to do anything to improve that. I followed the Somalia inquiry carefully and watching what happened when people with something to hide used the access to information system to hide information was deeply disturbing.

When I look at the way this bill is designed, all the things that it touches on, I am struck by what I would call the accountability dichotomy of this Conservative government. I am concerned with the way the Conservatives approached the legislative agenda from the start. My concerns include accountability and child care. We monitor Aboriginal affairs, the softwood lumber issue and now, the up-coming live-fire exercises on the Great Lakes. The live-fire exercises will begin soon even though nobody in the last 200 years has thought that was a good idea. We are concerned with the coordination and integration of military command with the U.S.

déterminer si la contribution a été versée avant ou après la date à laquelle le projet de loi reçoit la sanction royale. Nous considérons que ce genre de distinctions est un gaspillage des ressources, alors que la solution simple consiste à modifier le projet de loi afin que l'article proposé entre en vigueur le 1^{er} janvier. Nous partons du principe que le 1^{er} janvier 2007 représenterait une date pratique pour l'entrée en vigueur du changement concernant la limite des contributions. Selon le libellé que nous proposons dans notre mémoire, le changement entrerait en vigueur le 1^{er} janvier, à la suite de la sanction royale, en prévoyant qu'il ne s'agirait pas forcément du 1^{er} janvier prochain.

Nous appuyons le projet de loi, en principe, en ce qui concerne les finances électorales, et nous sommes heureux de constater que certains éléments du programme électoral du Parti Vert du Canada sont en train d'être mis en œuvre par le Parlement, et nous vous en félicitons.

Will Arlow, représentant, Parti Action canadienne: Je suis ici en tant que délégué du Parti Action canadienne. J'ai travaillé d'arrache-pied au cours des derniers jours. Notre chef m'a confié ce travail parce qu'il était à un congrès à Victoria. Je tiens à remercier le comité de me donner l'occasion d'exprimer mes préoccupations.

J'ai réussi à lire le sommaire et à résumer certains des 48 points sur lesquels porte le projet de loi. J'ai pris connaissance de certains des discours prononcés par les députés qui étaient préoccupés par le projet de loi. Je n'ai pas réussi à mettre la main sur le projet de loi.

J'ai été candidat quatre fois aux élections fédérales pour le Parti Action canadienne, soit deux fois à Elgin—Middlesex—London et deux fois dans ma circonscription de Port Moody—Coquitlam—Port Coquitlam. Le Parti Action canadienne a suivi la réforme concernant la souveraineté du Canada, les droits civils et la réforme parlementaire depuis 1997.

En prenant connaissance de certaines des remarques faites par ceux qui ont parlé du projet de loi, et j'ai eu le temps de les étudier de façon détaillée, certaines choses m'ont frappé. Je constate qu'il porte entre autre sur la question de l'accès à l'information. J'ai le plus grand respect envers le principe d'une loi sur l'accès à l'information, mais j'ai des préoccupations à propos de la façon dont la nôtre fonctionne. Je ne suis pas sûr que le projet de loi vise à l'améliorer. J'ai suivi attentivement les audiences de la Commission d'enquête sur la Somalie et j'ai pu constater que lorsque les gens ont quelque chose à cacher, ils utilisent le système de l'accès à l'information, ce qui était profondément inquiétant.

À la lecture du projet de loi, quand je vois comment il a été conçu et tous les éléments qu'il contient, je suis frappé par ce que j'appellerais la dichotomie chez l'actuel gouvernement conservateur en matière de responsabilisation. Je suis préoccupé par les objectifs que poursuivent les conservateurs dans leur programme législatif, et ce, depuis le début. Je m'inquiète notamment de la responsabilisation et de la garde d'enfants. Nous suivons de près ce qui se passe dans les dossiers des affaires autochtones, du bois d'œuvre et, depuis peu, les exercices de tir réel qui doivent bientôt avoir lieu sur les Grands Lacs. Ces

and the way we have taken over the mission in Afghanistan. We worry about the government's position on climate change and the way political appointments and lobbyists have been handled.

I see a very large bill with many elements in it that have me deeply concerned that the bill is a Trojan horse, and designed to shame people into going along with it, given that it is named the accountability act. After all, in a seven-second sound bite who could explain why they would be against accountability? That is the way our media system works, and the way people receive information. The public receives information broadly and not in detail. The media packages information into neat little sound bites.

I see the shame game as important for the Senate to look through, and be careful about, and be valorous in its actions in analyzing the bill and looking at all the detail and recognizing it for the Trojan horse that I think it is.

I see the elements about campaign financing as hostile to small parties. We have been concerned with and burdened with the audit system for election campaign financing reporting to Elections Canada. This does nothing to make it any better; it actually does things to make it worse. The new rules look to be more hostile to small parties, and I wonder about the confidence that our elected officials have in our democratic system if they are concerned about keeping small parties out of it. I wonder what that says about what they think of the state of democracy in Canada. Why is it so necessary to hold the small parties out?

The Canadian Action Party cheered when it got big money out of election campaign financing. That was a great step, but the second element of election campaign financing reform is starkly missing affirmative action. If the Supreme Court is right in its analysis that small parties do have something to say and do have something to add to the political climate, and are capable of working for the betterment of the country, then I wonder why election campaign financing rules are not designed to affirm the value of small parties, to give small parties a leg up. I wonder why the design was to hold small parties out, to punish them for participating. The new rules are even more punishing.

I notice also that the discussion came up in the House of Commons about security certificates. I wonder who is guarding the guards, the powers and the secrecy of the government. I worry about the effectiveness, the accountability and the oversight of security apparatus in Canada generally. I wonder what the lessons

exercices débiteront bientôt, même si, depuis 200 ans, personne n'a encore trouvé que c'était une bonne idée. Nous sommes préoccupés du fait que le commandement militaire soit coordonné et intégré avec les forces militaires américaines, et également par le fait que nous ayons assumé le commandement de la mission en Afghanistan. Nous nous inquiétons de la position du gouvernement sur les changements climatiques et aussi sur les nominations politiques et les lobbyistes.

Le projet de loi me paraît très volumineux et il contient beaucoup d'éléments qui me font craindre qu'il s'agit en fait d'un cheval de Troie; on oblige les gens à être en faveur du projet de loi, car comment peut-on être contre la vertu, contre la responsabilité? Après tout, comment peut-on justifier dans un clip sonore de sept secondes qu'on soit contre la responsabilité? L'univers médiatique est ainsi fait, c'est comme cela que les gens reçoivent leur information. L'information est présentée de manière générale, sans qu'on entre dans les détails. Elle doit pouvoir s'insérer dans de petits clips sonores.

Il serait important, à mon avis, que le Sénat se penche sur ce petit jeu qui fait qu'on ne peut pas être contre la vertu, qu'il tienne bien compte de cet aspect et qu'il fasse preuve de courage dans l'analyse qu'il fera du projet de loi, le retournant sous toutes ses faces, sachant reconnaître qu'il s'agit en fait d'un cheval de Troie.

D'après moi, les dispositions concernant le financement électoral desservent mal les petits partis. Le régime mis en place par Élections Canada pour vérifier les dépenses électorales est pour nous une source d'inquiétude et un fardeau. Il ne fait rien pour améliorer les choses; il ne fait que les empirer. Les nouvelles règles semblent tout particulièrement hostiles envers les petits partis, et je m'interroge sur la confiance qu'ont nos élus dans notre régime démocratique, s'ils veulent évincer les petits partis. Je m'interroge sur ce qu'ils doivent penser de l'état de la démocratie au Canada. Pourquoi est-il si nécessaire d'exclure les petits partis?

Le Parti Action canadienne s'est réjoui en apprenant que le nouveau régime de financement électoral lui vaudrait des sommes considérables. C'était là un grand pas, mais il manque un élément important à ce nouveau régime de financement, soit l'action positive. Si la Cour suprême a raison de dire que les petits partis ont un rôle à jouer, qu'ils doivent avoir une voix dans le débat politique et qu'ils sont capables de contribuer au mieux-être du Canada, je me demande alors pourquoi les règles sur le financement électoral n'ont pas été conçues de manière à affirmer l'importance des petits partis et à leur donner un certain avantage. Je me demande pourquoi ces règles ont été conçues de manière à évincer les petits partis, à les punir pour leur participation. Elles les punissent encore plus que le régime précédent.

J'ai constaté, par ailleurs, qu'il a été question à la Chambre des communes des certificats de sécurité. Je me demande qui surveille les gardiens de notre sécurité, ceux qui au gouvernement détiennent le pouvoir et l'exercent dans le secret. Je m'inquiète de l'efficacité, de la responsabilité et de la supervision de notre

are that are being absorbed about the *Air India* affair, the *William Sampson* affair, the *Maher Arar* affair and others.

The other element that I see in the legislation that is mystifying and confusing is this notion of paying whistleblowers. I cannot quite get my head around why anyone would think that is a good idea. However, I think it is an interesting window into the minds of the framers of the legislation. It would be interesting to explore that and see why anyone who is designing legislation would put in such an element to see if it would fly.

On a broader perspective, being politically active and aware, I am concerned about empire. I have watched the way empire works, both formally and informally. I have looked into and studied extensively the imperialism of free trade and since the Mulroney era, I have worried about moving Canada into the orbit of empire in terms of its legislative agenda. The Trudeau legacy is a legacy of steering a Canadian course in the world as opposed to the Mulroney legacy. That legacy seems to have crossed party lines. It seems to have crossed into the Liberal legislative agenda, too, and is moving Canada into the orbit empire, in particular the empire of the United States, which is an empire in denial at best, or a psychotic empire, given that it seems to deny its own imperial ambitions.

The Chairman: Are you ready to take questions now?

Mr. Arlow: Yes, I am.

The Chairman: I would like to thank all of you for three interesting presentations. The Green Party's suggestion about contributions in kind is well developed and interesting. I thank you for bringing that to our attention as well.

Senator Zimmer: Gentlemen, first, thank you for your attendance and for your interesting approaches in several different ways.

Mr. Best, you suggested a two-tier scale. Mr. Langlois and Mr. Arlow, what do you think of his recommendation? One level could possibly form government whereas the other levels may never form government.

Mr. Langlois: I will agree that it is interesting. I will not put myself in the position of inventing party policy on the fly. I think my colleague thinks deeply about such things and I would not want to give a flippant response to his recommendation.

Mr. Arlow: It is a good idea in theory, although my concern is who would draw the lines and just where the line might be drawn. In other words, who would declare which party had the least chance of electing representatives? That would give someone the power to decide the way that a party would be financed and how

dispositif de sécurité dans son ensemble. Je me demande quelles sont les leçons qu'on a tirées de l'affaire *Air India*, de l'affaire *William Sampson*, de l'affaire *Maher Arar* et des autres.

L'autre aspect du projet de loi qui me laisse tout à fait perplexe, c'est cette idée de payer les dénonciateurs. Je n'arrive pas à comprendre qu'on puisse trouver que ce soit là une bonne idée. J'estime cependant que cela nous en dit long sur ce qui a motivé les rédacteurs du projet de loi. Il serait intéressant de creuser cela pour voir pourquoi on a voulu insérer de telles dispositions dans le projet de loi.

De manière plus générale, comme je suis actif en politique et conscient de la chose politique, les tendances impérialistes qui sont à l'œuvre, tant celles qui s'affichent que celles qui sont plus informelles, sont pour moi une source de préoccupation. Je me suis penché sur l'impérialisme du libre-échange, et depuis l'époque Mulroney, je m'inquiète de ce que notre programme législatif au Canada semble montrer que nous gravitons de plus en plus dans l'orbite de l'empire. Trudeau avait laissé sa marque en voulant que le Canada ait une voie bien à lui dans le monde. L'héritage Mulroney allait dans le sens contraire, et cet héritage semble avoir suscité l'adhésion de l'autre parti politique, car il se reflète maintenant dans le programme législatif des libéraux, si bien que le Canada gravite de plus en plus dans l'orbite de l'empire, notamment de l'empire américain qui, dans la meilleure des hypothèses, est un empire qui refuse de se reconnaître comme tel ou qui vit dans un état de psychose, puisqu'il semble nier ses propres ambitions impérialistes.

Le président: Êtes-vous maintenant prêt à répondre aux questions?

M. Arlow: Oui, je le suis.

Le président: Je tiens à vous remercier tous les trois pour vos exposés forts intéressants. Je retiens notamment l'idée du Parti Vert au sujet des contributions en nature. C'est une proposition qui me paraît bien réfléchie et intéressante, et je vous remercie de l'avoir portée à notre attention.

Le sénateur Zimmer: Messieurs, je tiens tout d'abord à vous remercier de votre présence ici aujourd'hui et de vos propositions qui me semblent intéressantes à plusieurs égards.

Monsieur Best, vous avez parlé de deux catégories de parti. Messieurs Langlois et Arlow, que pensez-vous de sa recommandation? Dans une catégorie, on aurait les partis qui pourraient un jour accéder au pouvoir, tandis que dans l'autre, on aurait ceux qui n'auraient aucun espoir ou presque de former le gouvernement.

M. Langlois: Je trouve l'idée intéressante, mais je ne vais pas m'aventurer dans cette voie et me mettre à improviser sur les orientations de notre parti. Mon collègue a sûrement beaucoup réfléchi à la chose, et je ne voudrais pas réagir de façon désinvolte à ce qu'il recommande.

M. Arlow: L'idée est bonne, mais sur le plan pratique, je m'inquiète de savoir qui déciderait que tel parti appartiendrait à telle catégorie. Autrement dit, qui déciderait que tel parti a moins de chance qu'un autre de faire élire des députés? Cette décision aurait des répercussions sur le financement du parti en question et

it could participate in the Canadian political arena. It is not a bad idea theoretically. It seems to me it would be difficult to make it work.

Senator Zimmer: If some day — and never is a long time — one of those smaller parties has a chance of attaining the level of forming government, would you make any adjustments to those levels? Or what levels would you suggest as far as donation levels are concerned?

Mr. Best: Going from \$5,000 to \$1,000 implies that at \$5,000 our members of Parliament are corruptible and at \$1,000 they are not. The Liberals put the \$5,000 cap in a few years ago. It has already been reduced. Thus we have had three to four years of the \$5,000 regime. I do not detect that a lot of corruption has been taking place because of what happened at the \$5,000 level. Going to \$1,000 seems to be a political statement as opposed to anything dealing with the real problem.

In terms of smaller parties which are unlikely to elect MPs, and even less likely to form the government, it is not difficult to look at voting history, much as we do in selecting electoral districts and independent commissions, and say, "This party is unlikely to form the government." As they get more seats or elect people to the House and become an influence, then you can begin to put them into a different donation regime.

I do not think this is at all difficult. Even now we have in place terms for giving money to parties on the basis of the number of votes they receive. We have terms concerning the percentage of campaign expenses that must be paid back based on what they receive. Those are arbitrary decisions. Again, they are hostile to the smaller parties who are raising issues as opposed to, in many cases, trying to attain power and control public policy.

Senator Zimmer: Mr. Arlow, on July 10 your president, Connie Fogal, indicated that the new \$1,000 limit on individual donations would cut out any of the handful of generous Canadians who gave the Canadian Action Party contributions of \$5,000 in the past. She said that those contributions are important for your party and reducing the amount to \$1,000 will kill you. Do you still share that view?

Mr. Arlow: Will we survive as a party technically? Will it be harder to be effective? You bet.

The Chairman: Mr. Best, could you tell us what the average contribution is and has been to your party?

Mr. Best: Our average contribution is in the \$150 to \$200 range. Like most parties, we find that more people give in smaller amounts. Now that we have become a party we have been able to encourage people to go to the \$400 mark so that they can

sur sa capacité à jouer un rôle sur la scène politique canadienne. L'idée n'est pas sans mérite sur le plan théorique, mais il me semble qu'il serait difficile de l'appliquer concrètement.

Le sénateur Zimmer: Si un jour — et jamais, c'est très long — un de ces petits partis avait la possibilité d'atteindre le niveau voulu pour former le gouvernement, pensez-vous que les plafonds devraient être rajustés? Quels plafonds établiriez-vous pour les dons?

M. Best: Ramener le plafond de 5 000 \$ à 1 000 \$ laisse entendre qu'avec 5 000 \$, on peut corrompre un député, mais pas avec 1 000 \$. Les libéraux ont fixé le plafond à 5 000 \$ il y a de cela quelques années. Le plafond a déjà été réduit. Nous avons donc vécu avec ce plafond de 5 000 \$ pendant trois ou quatre ans. Je n'ai pas constaté que la corruption se pratiquait à grande échelle lorsque le plafond était à 5 000 \$. Le ramener à 1 000 \$, c'est plus une façon de se positionner sur le plan politique que de s'attaquer au véritable problème.

Dans le cas des petits partis, qui ont peu de chance de faire élire de leurs membres, et encore moins de former le gouvernement, il ne serait pas difficile de se fonder sur le nombre de voix exprimées par le passé, tout comme nous le faisons pour ce qui est du découpage électoral et des commissions indépendantes, pour dire: « Il y a peu de chance que tel parti forme le gouvernement. » Au fur et à mesure que le parti obtiendrait plus de sièges ou ferait élire des députés à la Chambre et qu'il serait en mesure d'exercer son influence, on pourrait alors le soumettre à un autre régime pour les contributions.

Je pense que ce serait facile à faire. Nous avons déjà en place des règles qui prévoient de remettre de l'argent aux partis en fonction du nombre de voix qu'ils ont recueillies. Nous avons des règles pour ce qui est du pourcentage des dépenses électorales qui doivent être remboursées en fonction de ce que reçoivent les partis. Ce sont là des décisions arbitraires et qui, je le répète, sont hostiles aux petits partis, lesquels sont là pour soulever des questions plutôt que pour accéder au pouvoir et contrôler l'action gouvernementale.

Le sénateur Zimmer: Monsieur Arlow, le 10 juillet, votre présidente, Connie Fogal, a déclaré que le nouveau maximum de 1 000 \$ pour les contributions individuelles priverait le Parti Action Canadienne des contributions de cette poignée de généreux Canadiens qui lui faisaient des dons de 5 000 \$. Elle a dit que ces contributions sont importantes pour votre parti et que le nouveau plafond de 1 000 \$ vous porterait un coût fatal. Êtes-vous toujours de cet avis?

M. Arlow: Notre parti va-t-il continuer d'exister? Sera-t-il plus difficile pour nous d'être efficaces? C'est certain.

Le président: Monsieur Best, pourriez-vous nous indiquer quel est le montant moyen des contributions à votre parti et nous dire aussi quel a été le montant moyen au fil des ans?

M. Best: Le montant moyen des contributions se situe entre 150 \$ et 200 \$. Comme la plupart des partis, nous constatons que, le plus souvent, les gens donnent de petits montants. Depuis que nous avons accédé au statut de parti, nous sommes en mesure

get the 75 per cent writeoff. They can give more money now. We find we have more money to spend on campaigns since we became a party.

What has come up is the smaller number of donors who are willing to give much more. I could not give you an absolute number but I would say that, perhaps, we have donors who number in the mid-hundreds who give \$100 per month. That is \$1,200 per year and we will be out \$200 with the proposed legislation. As with all parties we have an even smaller number of donors who give larger amounts. We had a wonderful donor who cut us a cheque for \$20,000. We had to tell her that we could only accept \$500. This person is not interested in corrupting anyone; she is not getting any favours. She believes in what we do.

We are talking about political parties here, but political parties have no rights. We are not even in the Constitution. We are talking about individual people who are exercising democratic rights by saying, "I support what you do." These are small parties. They just want their voices heard. For many of them, we are talking about older people who do not bang on doors and pick up phones. We have people who support us who go white at the idea of banging on a door. It is their way of contributing. These individual Canadians are saying that they want to be part of the system. It sends a terrible message to these people; they are lead to believe that all MPs are corrupt, which is not the case.

Senator Campbell: I congratulate you on the selection of a new party leader.

Mr. Langlois: We are pretty pumped about it.

Senator Campbell: I know. I hear her every day.

Mr. Best, I was quite impressed with your document, save for the part concerning who is in and who is out. I do not want any of the Conservatives here to take this as a slap, but, if you recall, at one point the Progressive Conservative Party was down to two people.

Senator Stratton: I was still a member.

Senator Campbell: I mean elected. We would have to go back to the 1860s to bar you from that. There were only two people elected. I am sure that, in some minds, that was the demise of that party. I wonder at what point we decide that the party has a chance of electing someone and when it does not have a chance.

Mr. Best: Those two seats were an anomaly of our electoral system, not of the votes they received.

Senator Campbell: Let us not get into how we vote. That is an entirely different subject.

d'encourager les gens à porter leurs contributions à 400 \$ pour qu'ils puissent profiter de la déduction fiscale de 75 p. 100. Ils peuvent maintenant donner plus. Nous constatons que nous avons plus d'argent pour les campagnes électorales depuis que nous sommes devenus un parti.

Il y a toutefois un petit nombre de personnes qui sont prêtes à donner beaucoup plus que cela, et c'est un problème. Je ne peux pas vous donner de chiffres absolus, mais je dirais que nous avons peut-être cinq cents personnes qui donnent 100 \$ par mois. Cela représente 1 200 \$ par an, si bien que la nouvelle loi nous ferait perdre 200 \$. Comme tous les autres partis, nous avons un nombre encore plus petit de personnes qui donnent des montants encore plus importants. Par exemple, une dame extraordinaire nous a donné un chèque de 20 000 \$. Nous avons dû lui dire que nous ne pouvions accepter que 500 \$. Cette dame ne cherche pas à corrompre qui que ce soit; elle ne cherche pas à obtenir de faveurs. Elle croit simplement en ce que nous faisons.

Nous parlons ici des partis politiques, mais ces partis n'ont aucun droit, nous ne figurons même pas dans la Constitution. Nous parlons ici de particuliers qui exercent leurs droits démocratiques en disant: « J'appuie ce que vous faites. » Il s'agit de petits partis, qui veulent simplement se faire entendre. Bien souvent, ceux qui nous appuient sont des amis qui ne vont pas aller frapper aux portes et qui ne se mettront pas non plus à faire des appels. Cela les horripile rien que d'y penser. Leur façon à eux de nous aider, c'est de nous donner une contribution. Ils veulent ainsi participer à la vie politique du pays. Or, quel message terrible que de leur donner à croire que tous les députés sont corrompus, alors que ce n'est pas le cas.

Le sénateur Campbell: Je vous félicite pour l'élection du nouveau chef de votre parti.

M. Langlois: Nous en sommes très dynamisés.

Le sénateur Campbell: Je le sais. Je l'entends tous les jours.

Monsieur Best, votre mémoire m'a bien impressionné, sauf en ce qui concerne vos propos sur les partis qui ont la faveur et ceux qui ne l'ont pas. Je ne veux aucunement que les conservateurs ici présents ne s'en offusquent, mais vous vous souviendrez qu'à un moment donné, le Parti progressiste conservateur n'avait plus que deux membres.

Le sénateur Stratton: J'étais membre moi aussi.

Le sénateur Campbell: Je veux parler de représentants élus. Il faudrait reculer jusqu'en 1860 pour vous empêcher de dire cela. Le parti n'avait que deux représentants élus. Je suis sûr que certains s'imaginaient que le parti ne survivrait pas. Je me demande quel est le seuil à partir duquel on décide que tel parti a des chances de faire élire quelqu'un ou qu'il n'en a pas.

M. Best: Ces deux sièges étaient dus à une anomalie de notre régime électoral, et non pas au nombre de voix exprimées.

Le sénateur Campbell: Nous n'allons pas nous mettre à discuter de la façon dont nous votons. C'est là un tout autre sujet.

Mr. Best: Senator, for example, in order to qualify for federal funding, it is how many votes, not how many seats. By looking at votes rather than seats, you begin to get a better indication of which party will be in a position to form a government or take power.

Senator Campbell: There is a bottom limit. You have to get X percentage of the vote; is that correct?

Mr. Best: Exactly. That is a totally arbitrary decision.

Senator Campbell: I think that is wrong. Whatever you get, that should help your party, but I think this idea that we are making a decision that your party will never elect someone is wrong. I do not see how we can decide this party has a chance and that one does not. I would prefer that we drop the bottom on it and if a registered party gets 10 votes, the party gets \$4. If the party gets 10 percent and still does not elect anyone, it gets that amount.

Mr. Best: I understand the difficulties we have in deciding where things are in elections because of the very point you are making, but we do that all the time in elections. We decide where boundaries are around electoral districts by negotiation. We decide where the cut-off is of who will get \$1.75 a vote every year. It is arbitrary. For people who give to the Green Party or the Conservative Party or the Liberal Party, their votes count more than people who give to the Canadian Action Party.

Senator Campbell: I did not say I agree with it.

Mr. Best: As a political strategist, I can tell you pretty closely from voting histories who will win and who will not. If you want me to do that, I will. Reasonable assumptions can be made from studying voting histories and patterns and so on. The point is, with all due respect to Mr. Langlois, it is highly unlikely that his party will be in a position to influence public policy inside the House of Commons and at the committee level or the government level after the next election.

Senator Campbell: Do not be too sure. They would be in pretty good shape right now if they had one person elected.

Mr. Best: I understand that, but even with one person elected, they would not be in the same class as the Liberal Party or the Conservative Party after the next election.

Senator Campbell: Do not be sure about that. Right now, one vote here could mean whether the House stands or falls. The same happened in the last election. I do not know how you would be able to make a decision on who will make it and who will not.

M. Best: Sénateur, pour avoir droit, par exemple, au financement fédéral, ce n'est pas le nombre de sièges qui compte, mais bien le nombre de voix recueillies. En se fondant sur le nombre de voix plutôt que le nombre de sièges, on peut se faire une meilleure idée des partis qui seraient en mesure de former le gouvernement ou d'accéder au pouvoir.

Le sénateur Campbell: Il y a un minimum. Il faut obtenir tel pourcentage des voix, n'est-ce pas?

M. Best: Tout à fait. C'est une décision parfaitement arbitraire.

Le sénateur Campbell: Il ne devrait pas en être ainsi à mon avis. Quel que soit le pourcentage de voix que vous obteniez, cela devrait aider votre parti, et j'estime que cette idée que nous puissions décider que votre parti ne réussira jamais à faire élire quelqu'un est inacceptable. Je ne vois pas comment nous pouvons décider que tel parti a des chances de faire élire quelqu'un et que tel autre n'en a pas. Je préférerais que nous supprimions le seuil minimal et que, si un parti enregistré obtient 10 voix, il a droit à 4 \$. Si le parti obtient 10 p. 100 des voix et qu'il ne réussit toujours pas à faire élire quelqu'un, il reçoit quand même l'argent.

M. Best: Je comprends qu'il soit difficile de prendre des décisions en fonction des résultats des élections, en raison justement de l'argument que vous soulevez, mais nous le faisons pour bien d'autres choses. Nous décidons des limites des circonscriptions électorales en passant par la voie de la négociation. Nous décidons à partir de quel seuil les partis auront droit chaque année à 1,75 \$ pour chaque voix qu'ils auront recueillie. C'est arbitraire. Ceux qui font des dons au Parti Vert, au Parti conservateur ou au Parti libéral ont une voix qui compte plus que ceux qui contribuent au Parti Action canadienne.

Le sénateur Campbell: Je n'ai pas dit que j'étais d'accord avec cette façon de faire.

M. Best: En tant que stratège politique, je n'ai qu'à examiner le nombre de voix obtenues par le passé pour vous dire, sans trop risquer de me tromper, qui va gagner et qui ne gagnera pas. Si vous le voulez, je peux le faire pour vous. Il est possible d'émettre des hypothèses raisonnables en se fondant sur le nombre de voix exprimées par le passé, sur les tendances, et cetera. Le fait est que, malgré tout le respect que je dois à M. Langlois, il est très peu probable que son parti soit en mesure d'influencer l'action gouvernementale à la Chambre des communes, à un comité ou au niveau de l'appareil gouvernemental après les prochaines élections.

Le sénateur Campbell: N'en soyez pas trop sûr. Il leur suffirait d'avoir un seul représentant élu pour être en assez bonne posture.

M. Best: Oui, je sais, mais même s'ils avaient un représentant élu, ils ne seraient pas dans la même catégorie que le Parti libéral ou le Parti conservateur après les prochaines élections.

Le sénateur Campbell: N'en soyez pas trop sûr. À l'heure actuelle, il suffirait d'une voix pour que la Chambre tombe. C'est la même chose qui s'est produite aux dernières élections. Je ne sais pas comment on pourrait décider quels sont les partis qui ont une chance et quels sont ceux qui n'en ont pas.

Mr. Best: It is not a matter of who will make it; it is who is in a position to be corrupted. We are not talking about can you have influence over legislation legitimately, but rather are you going to be unduly influenced in such a way that some contribution will be corruptible process. This all came out of the sponsorship scandal. We are not talking about legitimate exercises of power here. We are not talking about proper influence. We are talking here about undue influence. That is what this act is about. If the Green Party picked up six seats, it would not be in a position where people would come to them with thousands and thousands of dollars and ask for contracts et cetera.

Senator Campbell: I do not think that happens now.

Mr. Best: I do not either. I agree with you. I think \$5,000 is an absurd figure. I do not believe that the Liberal Party or the Conservative Party will be corrupted for \$5,000 or \$10,000 or \$20,000.

Senator Stratton: I think everyone is familiar with the Green Party, but could you briefly tell us about the Canadian Action Party

Mr. Best: A number of years ago, a number of groups, including the Animal Alliance of Canada, became very aware that politicians are important to move forward on environmental issues, animal welfare issues, or wildlife protection issues. The only real way to negotiate public policy is from a position of power. Politicians have the ability to sit down with a cabinet minister or a committee. You can say, "Look, if you support this, we can support you politically and help you get elected, because you will lose votes over here, or if you do not do this, and if you are being unduly friendly to the petroleum industry in Alberta, we will try to deprive you of seats over here." Then you have power to negotiate public policy. We began doing that as environment voters. In fact, we made common cause with Stephen Harper in *Harper v. Canada (Attorney General)*. We were an intervenor on that third party spending. The government then slammed down third party spending and dropped the limit. They kept it to a very tiny amount, \$3,000 or \$3,500 in an electoral district, which is not enough to buy coffee for a few volunteers at the end of the day.

The Supreme Court took from one hand but gave with the other, and we were able to form a political party. Now, thanks to the Communist Party, rather than needing 150 candidates to be a political party, you had to have one. We found that we could form a political party, and where we wanted to campaign effectively, we could run candidates and make our point that way. Rather than having \$3,000 to spend, we could now spend, if we could raise it, \$80,000 in a constituency, and even more if the party is in a position of spending national money. We can give

M. Best: Il ne s'agit pas de savoir qui a une chance ou qui n'en a pas, mais bien de savoir qui pourrait être corrompu. Il ne s'agit pas ici des efforts légitimes pour influencer le processus législatif, mais bien de savoir qui pourrait être indûment influencé par une certaine contribution, ce qui serait de corruption. Voilà ce qui est ressorti du scandale des commandites. Il ne s'agit pas ici des efforts pour exercer le pouvoir de façon légitime ou pour exercer son influence, mais bien d'avoir une influence indue. Voilà ce dont il est question dans le projet de loi. Si le Parti Vert obtenait six sièges, le fait est qu'on ne risquerait pas de lui offrir des milliers de dollars en échange de contrats, et cetera

Le sénateur Campbell: Je ne pense pas que cela se produise à l'heure actuelle.

M. Best: Moi non plus. Je suis d'accord avec vous. Le montant de 5 000 \$ est absurde. Je ne crois pas que le Parti libéral ou le Parti conservateur puisse être corrompu pour 5 000 \$, 10 000 \$ ou 20 000 \$.

Le sénateur Stratton: Je pense que tout le monde connaît le Parti Vert, mais pourriez-vous nous parler brièvement du Parti Action canadienne?

M. Best: Il y a plusieurs années de cela, un certain nombre de groupes, y compris l'Alliance animale du Canada, sont devenus très conscients du fait que les hommes et les femmes politiques jouent un rôle très important pour ce qui est de faire avancer les choses en matière d'environnement, de protection des animaux ou de protection de la faune. La seule façon de négocier pour influencer l'action gouvernementale est de se trouver dans une situation où l'on a un certain pouvoir. Les élus ont la possibilité de rencontrer les ministres ou de prendre la parole à un comité pour dire: « Écoutez, si vous appuyez cette mesure, nous pourrions vous appuyer sur le plan politique et vous aidez à vous faire élire, car vous allez perdre des voix ici, ou si vous ne faites pas telle chose, si vous êtes trop proche du secteur pétrolier en Alberta, nous allons tenter de vous faire perdre des sièges ici. » Voilà ce que c'est que de négocier pour influencer l'action gouvernementale. C'est ce que nous avons commencé à faire en tant qu'électeurs soucieux de l'environnement. Nous avons d'ailleurs fait cause commune avec Stephen Harper dans l'affaire *Harper c. Canada (procureur général)*. Nous avons eu le statut d'intervenant dans cette affaire sur le financement par les tiers. Le gouvernement a alors battu en brèche le financement par les tiers et abaissé le plafond. Il l'a ramené à un montant infime, soit 3 000 \$ ou 3 500 \$ par circonscription électorale, ce qui ne suffirait pas tout compte fait à offrir le café aux bénévoles.

La Cour suprême nous a enlevé quelque chose d'une main, mais nous a donné quelque chose de l'autre, et nous avons pu former un parti politique. Maintenant, grâce au Parti communiste, il ne faut qu'un seul candidat, et non pas 150, pour être reconnu comme parti politique. Nous nous sommes rendu compte que nous pouvions former un parti politique et que nous pouvions mener une campagne efficace là où nous le souhaitions, que nous pouvions présenter des candidats et nous faire ainsi entendre. Au lieu d'être limité à 3 000 \$ de dépenses, nous

tax incentives and receipts to supporters. We were forced to become a political party by legislation jamming these abilities to speak during campaigns.

Mr. Arlow: Paul Hellier, with whom some of you may be familiar, formed the Canadian Action Party in 1997. He was a long-time member of the Liberal Party. He had retired from politics and was doing well enough in private life, but became tremendously discouraged with the government's outlook on employment and infrastructure. As a result, Mr. Hellier formed the Canadian Action Party. We started a grassroots campaign and began to educate people about the monetary system and how the Bank of Canada could turn things around. We explained what the Bank of Canada was and was not doing. We became involved in the fight against the multilateral agreement on investment and the FTA and NAFTA. We were aware of the effect of those agreements on Canadian investments. They were not trade agreements at all, and the rate of foreign ownership in Canada was skyrocketing away from Canadians to mostly Americans and, essentially, it was a licence for transnational corporations to hollow out Canada at 60 cents on the dollar. We began to work to educate people about that situation. Lately, we have been deeply concerned about the power that is aggregated to the executive of the government as a result of September 11. We saw that happen in the United States. When you look into history, you see that any time there is a shocking event like that, power aggregates the executive. People surrender their privileges and their freedoms for the sake of perceived security, and, always, fair-minded governments and people regret that power grab. They always regret it in the long run. We see the steps taken with security certificates as a huge step in the wrong direction. It ends our justice system and our Constitution. It is a huge step in the wrong direction.

The Canadian Action Party is about civil rights, trade agreements and investment agreements. We concern ourselves with monetary reform, and we have an agenda to push for parliamentary reform. We are seeking some more representative system of electing members to the House of Commons, whether that is pro-rep or some other kind of balloting that works best.

We have the deepest concerns over what happened to get the Free Trade Agreement through the Senate, which was that the Conservative Party of the day stacked the Senate to corrupt and pervert its purpose, so that it would not be able to fill its intended purpose of defeating bad legislation.

pouvions dorénavant dépenser 80 000 \$ par circonscription, voire plus, à condition de pouvoir recueillir les fonds nécessaires et en tenant compte des dépenses faites à l'échelle nationale, le cas échéant. Nous pouvions accorder des allègements fiscaux et donner des reçus à ceux qui nous donnaient des contributions. Nous avons été contraints de devenir un parti politique par la loi qui a eu pour effet de bâillonner les tiers pendant les campagnes électorales.

M. Arlow: Paul Hellier, que certains d'entre vous connaissent peut-être, a créé le Parti Action Canadienne en 1997. Il a été longtemps membre du Parti libéral. Il s'était retiré de la vie politique et il se tirait assez bien d'affaire en tant que simple citoyen, mais il était devenu très découragé par la perspective du gouvernement sur l'emploi et l'infrastructure. C'est ainsi que M. Hellier a fondé le Parti Action Canadienne. Nous avons lancé une campagne populaire pour aider les gens à comprendre le système monétaire et à prendre conscience du rôle que pouvait jouer la Banque du Canada pour améliorer la situation. Nous avons expliqué aux gens ce que la Banque du Canada faisait et ce qu'elle ne faisait pas. Nous nous sommes engagés dans la lutte contre l'accord multilatéral sur les investissements et contre l'ALE et l'ALENA. Nous étions conscients des répercussions de ces accords sur les investissements canadiens. Ces accords ne favorisaient pas du tout les échanges commerciaux, et le taux de propriété étrangère au Canada grimpait en flèche, les intérêts canadiens étant évincés au profit d'intérêts surtout américains; et les accords n'étaient ni plus ni moins qu'une licence accordée aux transnationales qui leur permet de se servir allègrement à même les ressources du Canada, grâce au dollar à 60 cents. Nous avons commencé à conscientiser les gens sur cet état de chose. Dernièrement, nous sommes devenus très préoccupés par la dévolution de pouvoirs à l'exécutif, dans la foulée du 11 septembre. C'est ce qui s'est produit aux États-Unis. L'histoire nous montre que dès qu'il y a un bouleversement comme celui-là, le pouvoir a tendance à être dévolu à l'exécutif. Les gens renoncent à leurs privilèges et à leur liberté au nom d'une soi-disant sécurité et, inévitablement, c'est quelque chose qu'ils en viennent à regretter, tout comme leur gouvernement, pour le moins qu'il soit de bonne foi. C'est toujours quelque chose qu'on finit par regretter. Le recours aux certificats de sécurité constitue à notre avis un pas de géant dans la mauvaise voie. Ces certificats compromettent notre système judiciaire et notre constitution. C'est un pas de géant dans la mauvaise voie.

Le Parti Action Canadienne est un parti qui s'est mobilisé autour des droits civils, des accords commerciaux et des accords sur les investissements. Nous cherchons à réformer le système monétaire, et nous cherchons aussi à réformer le régime parlementaire. Nous voulons un régime plus représentatif pour que les députés de la Chambre des communes soient élus à la représentation proportionnelle au moyen d'un autre type de scrutin qui serait plus efficace.

Nous sommes très consternés par ce qu'on a fait dans le cas de l'ALE au Sénat: le Parti conservateur qui était alors au pouvoir avait modifié la composition du Sénat en sa faveur de manière à pervertir son rôle, afin qu'il ne puisse plus faire échec à de mauvais projets de loi.

Senator Stratton: We are just looking for the philosophy; we are not looking for attack.

I omitted you, Mr. Langlois, because most of the world knows about the Green Party, at least in Canada. Forgive me. Do you want your two minutes?

Mr. Langlois: In the context of the current discussion, the relevant point is that three years ago, the Green Party of Canada was the largest of the small parties, and now it is clear that the Green Party of Canada is the smallest of the large parties. That colours our comments today; consider yourselves warned.

Senator Stratton: Mr. Arlow, when you talked about the whistleblowers, were you aware that the proposed section in Bill C-2 concerning paying whistleblowers \$1,000 was unanimously removed on an amendment by the NDP in the House of Commons?

Mr. Arlow: I would certainly hope that would be the case. My concern is how a section like that got in there.

Senator Stratton: I am simply asking whether you were aware that the House on an amendment put forward by the NDP removed that proposed section unanimously. Were you aware of that or not?

Mr. Arlow: I was not aware of that fact..

Senator Joyal: Mr. Best, on the basis of the brief that you have tabled, I support the principle that each party should be treated equally under the law. There should not be any distinction between the amount of votes, the amount of candidates or any other distinction that would be based on the qualification of parties.

Before the decision in the case to which you have alluded, I was of the opinion that section 3 of the Charter of Rights and Freedoms is one of the key sections because it is a right that cannot be suspended through the notwithstanding clause of five years. When we voted and drafted the Charter of Rights and Freedoms, there was one set of rights that was, in our opinion, permanent to the nature of the country. Democratic Rights, section 3 of the Charter, reads as follows:

Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein.

The Supreme Court of Canada, as you have said, has interpreted that right in favour of broadening the base of participation to the political process in the way of recognizing the status of «small parties.»

When we debated amendments to the Elections Act of Canada, we were keen to ensure that we would reflect the needs and the rights of the small parties. When the previous amendments to the Elections Act were introduced, the amendment that limited the contribution to \$5,000, I raised objections based on the previous

Le sénateur Stratton: Ce que nous voulons entendre, ce sont des arguments, pas des attaques.

Je ne vous ai pas donné votre chance, monsieur Langlois, parce que le Parti Vert est connu dans le monde entier, ou du moins au Canada. Pardonnez-moi. Voulez-vous vos deux minutes?

M. Langlois: Ce qu'il faut souligner, dans le cadre de notre discussion, c'est que le Parti Vert du Canada, il y a trois ans, était le plus important des petits partis et qu'il est manifestement maintenant le plus petit des grands partis. Voilà qui colore les propos que nous tenons devant vous aujourd'hui; vous êtes prévenu.

Le sénateur Stratton: Monsieur Arlow, quand vous avez parlé des dénonciateurs, saviez-vous que l'article du projet de loi C-2 qui prévoyait le versement de 1 000 \$ aux dénonciateurs avait été retranché du projet de loi par décision unanime à la suite d'un amendement présenté à la Chambre des communes par le NPD?

M. Arlow: C'est la moindre des choses. Ce qui m'inquiète, c'est qu'un article comme celui-là ait pu être inclus dans le projet de loi initial.

Le sénateur Stratton: Je vous demande simplement si vous saviez que la Chambre avait adopté à l'unanimité un amendement du NPD qui visait à supprimer cet article. Le saviez-vous?

M. Arlow: Je ne le savais pas...

Le sénateur Joyal: Monsieur Best, je tiens à vous dire, après avoir lu le mémoire que vous nous avez présenté, que j'appuie le principe voulant que tous les partis aient droit à un traitement égal en droit. Il ne devrait pas y avoir de distinction qui soit faite en fonction du nombre de voix, du nombre de candidats ou de tout autre facteur concernant l'admissibilité des partis.

Avant l'arrêt rendu dans l'affaire que vous avez évoquée, j'étais d'avis que l'article 3 de la Charte des droits et libertés était un des articles primordiaux de la Charte puisqu'il fait état d'un droit dont l'exercice ne peut pas être suspendu par l'invocation de la clause de dérogation pour une période de cinq ans. Quand nous avons rédigé la Charte des droits et libertés et que nous l'avons adoptée, il y avait, à notre avis, un ensemble de droits qui devait s'appliquer de façon permanente au Canada. L'article 3 de la Charte, dans la section Droits démocratiques, prévoit que:

Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales.

La Cour suprême du Canada, comme vous l'avez fait remarquer, a interprété ce droit de manière à favoriser l'élargissement de la participation au processus politique et, partant, la reconnaissance du statut des « petits partis ».

Quand nous avons débattu des amendements qui étaient proposés à la Loi électorale du Canada, nous avions le souci de nous assurer de bien tenir compte des besoins et des droits des petits partis. Lorsqu'il avait été proposé d'amender la Loi électorale pour limiter les contributions à 5 000 \$, j'avais

decision of the *Figueroa* case. I wrote him a letter that was published at the time. I have the same reaction with this bill on the basis of the concluding argument that you have put in your brief which states that the proposed contribution limits now proposed in Bill C-2 will minimally infringe the democratic rights of individuals enshrined in the Charter of Rights and Freedoms.

You might not be a lawyer by profession — I do not know if you wrote those words — but those words refer to what the Supreme Court of Canada calls the Oakes test.

Mr. Best: That is right.

Senator Joyal: When legislation limits the rights of a citizen, one of the three questions that the Supreme Court of Canada asks is this: Does it infringe minimally the rights of citizens?

I totally share the views of my colleague Senator Campbell. You cannot qualify that 500,000 votes are more valuable in the eyes of the Elections Act than 50,000 votes. A vote is a vote. On the principle that the Supreme Court had decided in the *Figueroa* case, I supported small parties to challenge the sections of the previous act, the sections that limit the reimbursement on the basis of an aggregate of percentage of vote, which has been decided arbitrarily. If you say 2 per cent, why not say 3 per cent or 1.5 per or 4 per cent? Once you start qualifying, you fall into discretionary criteria, which then fall into this question: How can you minimally impair the rights of people?

Mr. Langlois, before you had the success in the polls that you are now registering, you supported the challenges of the bill. Now that you are close to the 5 per cent, I feel that you are moving in another direction. You are getting closer to the large parties. It seems to me that when we decide principles, we cannot start to measure and count. We have to stick to the principles. That is why I agree with the conclusion of your brief but not with that part of your brief suggesting that if you are a larger party, you will be more tempted to be corrupted than if you are a small party where you will never exercise or come close to power. If you are to establish a criterion, it should be an objective criterion.

The witnesses who will succeed you this afternoon will be the Marxist-Leninist Party of Canada. The Communist Party of Canada is not testifying, but perhaps we will get from the other small parties the principle points that I am raising and that you raised in your brief very well at the beginning and at the conclusion. However, the logic of your reasoning on the basis of qualifying the parties contradicts the very principle that you want to propose in your bill.

Mr. Best: I think the solution is not to lower the rates at all.

soulevé des objections en me fondant sur l'arrêt antérieur dans l'affaire *Figueroa*. Je lui avais écrit une lettre qui avait été publiée à l'époque. Je m'oppose également à l'actuel projet de loi en me fondant sur l'argument que vous invoquez dans la conclusion de votre mémoire, selon lequel le plafonnement des contributions qui est prévu dans le projet de loi C-2 empiètera de façon minimale sur les droits démocratiques des citoyens qui sont consacrés par la Charte des droits et libertés.

Vous n'êtes peut-être pas avocat de métier — je ne sais pas si vous en êtes l'auteur, mais le libellé de cet argument renvoie à ce que la Cour suprême du Canada appelle le critère Oakes.

M. Best: C'est exact.

Le sénateur Joyal: Quand une loi limite les droits des citoyens, une des trois questions que se pose la Cour suprême du Canada est la suivante: La loi empiète-t-elle de façon minimale sur les droits des citoyens?

Je suis entièrement d'accord avec mon collègue, le sénateur Campbell. On ne peut pas dire que 500 000 voix valent plus aux yeux de la Loi électorale que 50 000 voix. Une voix exprimée, c'est une voix. En me fondant sur le principe arrêté par la Cour suprême dans l'affaire *Figueroa*, j'ai appuyé la campagne menée par les petits partis pour contester les articles de la loi précédente qui limitent le remboursement selon un calcul fondé sur le pourcentage de voix obtenues, pourcentage fixé arbitrairement. On peut le fixer à 2 p. 100, mais pourquoi ne serait-ce pas 3 p. 100, ou 1,5 p. 100, ou encore 4 p. 100? Dès qu'on se met à faire des distinctions entre les voix exprimées, on applique des critères discrétionnaires, et il faut alors se poser la question suivante: Comment peut-on faire pour empiéter de façon minimale sur les droits des citoyens?

Monsieur Langlois, avant d'avoir le succès que vous connaissez maintenant auprès des électeurs, vous avez appuyé les contestations à l'endroit du projet de loi. Maintenant que vous approchez des 5 p. 100, je crois que vous êtes en train de changer de direction. Vous vous approchez de la taille des grands partis. Il me semble que, sur des questions de principe, nous ne pouvons pas nous mettre à mesurer et à compter. Il faut s'en tenir aux principes. C'est pourquoi j'appuie la conclusion à laquelle vous arrivez dans votre mémoire, mais pas la partie de votre mémoire où vous laissez entendre que les grands partis sont plus susceptibles d'être corrompus que les petits partis, qui n'exerceront jamais le pouvoir ou ne s'en approcheront jamais. Quand on établit des critères, il faut être objectif.

Après vous, nous entendrons cet après-midi des représentants du Parti marxiste-léniniste du Canada. Le Parti communiste du Canada ne comparaitra pas, mais il est possible que nous entendrons de la part des autres petits partis les principaux points que je soulève et que vous avez présentés très bien dans votre mémoire au début et à la fin. Cependant, votre raisonnement quant à la catégorisation des partis contredit le principe même que vous voulez proposer dans votre projet de loi.

M. Best: Je crois que la solution consiste à ne pas abaisser les taux du tout.

There appears to me a certain confrontation taking place now between the government and the Senate and the other place that is pushing this thing through without careful consideration.

I think \$5,000 is a figure that is too low as well, but as we get into higher numbers, towards \$5,000 and more, it becomes almost irrelevant because there are very few of these kinds of contributions. The drop from \$5,000 to \$1,000 has a dramatic impact. Earlier I answered the question of Senator Oliver about how many donors we have. The donors that give more, there are fewer of them, but they account for a substantial sum of money. I suspect that if this drops from \$5,000 to \$1,000, it will cost our party something in the neighbourhood of \$150,000 to \$200,000, which is not a small sum of money. That \$200,000 represents the voters that we are talking about who cannot fathom another \$200,000 worth of ads or printed material et cetera.

My solution accomplishes two things. It is not a hill I would die on, but it points out in some cases the absurdity of this bill. There are parties and people being penalized that will never be in a position of power. I appreciate Senator Campbell's faith in our forming the government one day.

Senator Joyal: Or holding the balance of power.

Mr. Best: Holding the balance of power.

Senator Campbell: There is a voter sitting right here.

Mr. Best: If only I could be put in a position where I could be corrupted, it would be a wonderful thing.

Suggesting a graduated level points to a number of things. Many people involved in the system are highly unlikely to be in a position to be corrupted; there is no need for their protection. It is not so much my right. It is the people who do not have a corrupt bone in their body, who want to support these small parties, and are penalized for doing so.

There is a larger brief I submitted earlier where I extensively go into the Oakes test. I am not a lawyer, but I have done six Charter challenges. I have been reading all this stuff, so it will probably withstand a fair amount of scrutiny.

I think this bill totally fails the Oakes test because one cannot demonstrate that going from \$5,000 to \$1,000 will produce a public policy change that is so important; and one cannot demonstrate that is minimally impairing because we tested the \$5,000 and it was fine. One cannot demonstrate that there is harm being done here. I think it totally fails the Oakes test.

If someone challenges it in the Supreme Court, I think that the court will find the same, particularly in light of *Figueroa*. The same thing occurred in *Harper v. Canada*, where the justices found

Il me semble que l'on assiste à l'heure actuelle à un certain affrontement entre le gouvernement et le Sénat et l'autre endroit qui veut faire adopter cette mesure sans l'examiner soigneusement.

Je considère moi aussi que le montant de 5 000 \$ est trop petit, mais si on envisage des montants plus élevés, comme 5 000 \$ et plus, cela devient pratiquement sans importance parce que ce genre de contributions est très rare. Il y a d'énormes conséquences à faire passer la de 5 000 \$ à 1 000 \$. Plus tôt, j'ai répondu à la question du sénateur Oliver, qui voulait savoir combien de donateurs nous avons. Les donateurs qui versent des contributions plus importantes sont rares mais ils contribuent des sommes importantes. Je soupçonne que si la limite passe de 5 000 \$ à 1 000 \$, cela coûtera à notre parti environ 150 000 à 200 000 \$, ce qui représente une somme assez importante. Ce montant de 200 000 \$ représente les électeurs dont nous parlons, qui ne peuvent pas envisager un autre 200 000 \$ de plus en annonces ou matériel imprimé.

Ma solution permet d'accomplir deux choses. Je n'en mettrais pas ma main à couper, mais elle signale dans certains cas l'absurdité de ce projet de loi. Des partis et des gens sont pénalisés même s'ils n'accéderont jamais au pouvoir. Je suis reconnaissant au sénateur Campbell de croire que nous formerons le gouvernement un jour.

Le sénateur Joyal: Ou que vous détiendrez la balance du pouvoir.

M. Best: Ou que nous détiendrons la balance du pouvoir.

Le sénateur Campbell: Vous avez un électeur ici même.

M. Best: Si seulement je pouvais me trouver dans une situation où je pouvais être corrompu, ce serait merveilleux.

Proposer des limites progressives signifie un certain nombre de choses. Bien des gens qui font partie du système sont très peu susceptibles de se trouver dans une situation où ils pourraient être corrompus; il est inutile de les protéger. Ce n'est pas vraiment mon droit. Ce sont les personnes irréprochables voulant appuyer les petits partis qui se trouvent alors pénalisées.

J'ai présenté plus tôt un mémoire plus important où j'aborde en profondeur les critères Oakes. Je ne suis pas avocat, mais j'ai préparé six contestations en vertu de la Charte. J'ai lu énormément sur le sujet, donc mon mémoire pourrait probablement soutenir un examen détaillé.

Je considère que ce projet de loi n'est absolument pas conforme aux critères Oakes parce qu'il est impossible de prouver que la réduction des contributions de 5 000 \$ à 1 000 \$ entraînera un changement de politique publique d'une grande importance; et il est impossible de prouver qu'une limite à 5 000 \$ causera un tort quelconque, aussi minime soit-il, parce que nous avons mis à l'épreuve cette limite et cela n'a posé aucun problème. Il est impossible de prouver que cela risque de causer du tort. Je crois que le projet de loi ne répond absolument pas aux critères Oakes.

Si le projet de loi est contesté devant la Cour suprême, je pense que la Cour rendra exactement la même décision, compte tenu particulièrement de l'arrêt *Figueroa*. Il en a été de même dans

that money is speech. However, in the third-party aspect of it, they upheld the government's position and restricted it because there were no third-party controls. Then you get to do it as a political party and then you have the controls on the spending. I do not think this is constitutional.

Senator Joyal: That is my feeling, too.

Mr. Best: Yes. I think it would fail, because we tested the \$5,000 and it was fine.

Senator Joyal: Mr. Langlois has been called upon by me, and in all fairness, I would like to hear him.

Mr. Langlois: A simple point of information is that the Green Party of Canada is supporting a Charter challenge to the 2 per cent threshold, not because it is in our own interest, because we will never be at that level again, but in solidarity with the other parties. Unlike my colleague, I am prepared to make bold statements in the future.

Senator Joyal: I want to congratulate you. Maybe I will make a contribution to go to the court, because the principle is important. I apologize if I implied that you have changed your position of principles, which I think is a fundamental position. You were not part of the other challenges. Did you intervene with the Supreme Court of Canada on the *Figueroa* case?

Mr. Langlois: This is where I might close the deal on your donation. The lawyer we are using on the 2 per cent challenge is the same lawyer who won the *Figueroa* case. We are pretty confident. I should make it clear. It is not exclusively a Green Party of Canada initiative. A number of the other smaller parties are partnered in it.

Senator Zimmer: Mr. Best, regarding your comment about lowering contributions from \$5,000 to \$1,000, it is in the eye of the beholder; it is very subjective. Do you think we would be more accountable, open and transparent if we dropped it to \$500?

Mr. Best: No. There is the old bumper sticker that justice must be done and also seen to be done. What is happening now is we are saying justice must seem to be done but does not necessarily have to be done. It is one thing to say we want it to be transparent and we want to see what people are doing, which is fine. I now have to produce names and addresses for everyone who contributes over \$200 so that we know everyone who is making a contribution. Maybe there is someone who will be corrupted for \$5,000 because they have an Amex bill they have to pay next month or something, but it will not impede government. Going to \$1,000 particularly does not improve that situation. Going to \$500 does not improve it any more. If we follow the slope, the way to do it is to say thou shalt not make any contributions to a

l'affaire *Harper c. Canada*, lorsque les juges ont déclaré que l'argent parle. Cependant, en ce qui concerne la question des tiers, ils ont maintenu la position du gouvernement et imposé des restrictions parce qu'il n'existait aucun contrôle exercé par des tiers. On peut donc le faire en tant que parti politique, et on exerce alors le contrôle des dépenses. Je ne crois pas que ce soit constitutionnel.

Le sénateur Joyal: C'est ce que je pense, moi aussi.

M. Best: Oui, je pense que cela ne marcherait pas parce que nous avons mis à l'épreuve la limite de 5 000 \$ et cela n'a posé aucun problème.

Le sénateur Joyal: J'ai posé une question à M. Langlois et j'aimerais entendre sa réponse.

M. Langlois: Je tiens simplement à vous informer que le Parti Vert du Canada est en train d'appuyer une contestation en vertu de la Charte au seuil de 2 p. 100, non pas parce que cela est dans notre propre intérêt, parce que nous n'arriverons jamais à ce niveau à nouveau, mais par solidarité avec les autres partis. Contrairement à mon collègue, je suis disposé à faire des déclarations audacieuses à l'avenir.

Le sénateur Joyal: Je tiens à vous féliciter. Je ferai peut-être une contribution pour comparaître devant les tribunaux, parce que le principe est important. Je m'excuse si j'ai laissé entendre que vous aviez modifié votre position quant au principe, car je considère qu'il s'agit d'une position fondamentale. Vous n'avez pas participé aux autres contestations. Êtes-vous intervenu devant la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Figueroa*?

M. Langlois: C'est là où votre don pourrait s'avérer utile. L'avocat dont nous avons retenu les services pour la contestation du 2 p. 100 est le même avocat qui a obtenu gain de cause dans l'arrêt *Figueroa*. Nous sommes assez sûrs d'obtenir gain de cause. Je tiens à préciser qu'il ne s'agit pas exclusivement d'une initiative de la part du Parti Vert du Canada. Un certain nombre d'autres petits partis y participent.

Le sénateur Zimmer: Monsieur Best, en ce qui concerne votre commentaire à propos de la réduction des contributions de 5 000 \$ à 1 000 \$, c'est très subjectif. Croyez-vous que nous serions plus comptables, ouverts et transparents si la limite tombait à 500 \$?

M. Best: Non. Il y a le dicton qui indique que la justice doit être faite et doit donner l'impression d'être faite. Aujourd'hui, nous sommes en train de dire que la justice doit donner l'impression d'être faite mais ne doit pas nécessairement être faite. C'est une chose de dire que nous voulons être transparents et que nous voulons savoir ce que font les gens, et je n'y ai aucune objection. J'ai maintenant les noms et adresses de tous ceux qui contribuent des montants de plus de 200 \$ afin que nous connaissions tous ceux qui versent une contribution. Il y aura peut-être quelqu'un qui pourrait être corrompu pour un montant de 5 000 \$ parce qu'il a une facture Amex à payer le mois prochain, mais cela ne gênera pas le gouvernement. L'adoption d'une limite de 1 000 \$ n'améliorera pas particulièrement la

political party. That is one way of approaching voters with a legitimate interest in the public policy of the country, to say thou shalt not participate.

Part of Bill C-2 and the rationale on the new government's website is that it is to promote the involvement of Canadians in the system. I am ambivalent about transparency because it is a price you pay, but on the other hand, it is like saying thou shalt not have a secret vote. The Supreme Court has upheld that if you become more politically active, you will be exposed. They have decided that is a privacy we will give up if we become involved politically, which we do. I do not think this lowering of contributions will change anything, particularly now, when there is so much public funding in it.

Senator Zimmer: That is my point. Whether the amount is \$800, \$1,000 or \$1,500, it is very subjective.

Senator Joyal: I think that the right of citizens to contribute to a political party is part of the right to participate in the democratic process. If we are to limit that right to all the citizens, we must have objectives of public policy that supersede the rights of individual citizens, to a point where we almost negate that right. In this bill, it is close to negation because there is not even an escalation clause to adjust the \$1,000, which means that five or ten years from now it will operate on \$10,000 if we ever go into an inflation period. You know the argument.

I do not know of any country in the Western world whose registered legal parties do not testify to the public just how their money is raised and spent. There are benefits for income tax purposes. I do not know of any country in the world except the old Soviet Union. There is something there that harms the fundamental feeling of living in a democracy. I am all for regulations of opening the books, giving the names, having access to public sights through Internet, where everyone sits at home and knows every contributor to the party. I totally support that. However, when I stop at the gate is when I say, "Okay, you like this party, but you cannot give more than \$100 or, in this case, \$1,000 because we have decided that you could be corrupted." When you say you would be more corrupted closer to power, you imply that power corrupts. I do not think that the court will ever buy that argument, because that is not the way that the system is based. The system is based on openness and openness is the key issue to preventing corruption. That is why the more I try to understand your reasoning I find your half-solution difficult to buy. I would much prefer to maintain the \$5,000. That is clear to me. Once you start saying, if you are a larger national party you will be accepted while, in fact, you are questioning the special

situation, pas plus que l'adoption d'une limite de 500 \$. Si nous suivons ce raisonnement, il faudrait interdire à qui que ce soit de faire des contributions à un parti politique. Ce serait une façon d'aborder les électeurs qui s'intéressent de façon légitime à la politique publique du pays, en leur interdisant d'y participer.

Certaines dispositions du projet de loi C-2 de même que sa raison d'être énoncée dans le site Web du nouveau gouvernement visent à promouvoir la participation des Canadiens au système. Je suis ambivalent à propos de la transparence parce que c'est un prix que l'on doit payer, mais par contre, cela revient à dire qu'on interdit les scrutins secrets. La Cour suprême a déclaré que si l'on devient plus actif sur le plan politique, on sera exposé. On a décidé que c'est un aspect de sa vie privée auquel on renoncera si on participe à la politique, ce qui est le cas. Je ne crois pas que la réduction des limites des contributions changera quoi que ce soit, surtout maintenant que le financement public est si important.

Le sénateur Zimmer: C'est là où je voulais en venir. Qu'il s'agisse d'un montant de 500 \$, de 1 000 \$ ou de 1 500 \$, c'est très subjectif.

Le sénateur Joyal: Je crois que le droit des citoyens de contribuer à un parti politique fait partie du droit de participer au processus démocratique. Si nous voulons limiter ce droit pour l'ensemble des citoyens, cela signifie que nos objectifs en matière de politique publique l'emportent sur les droits des citoyens au point où leurs droits sont pratiquement supprimés. C'est pratiquement le cas dans ce projet de loi, parce qu'il ne prévoit même pas une clause d'indexation pour ajuster la limite de 1 000 \$ afin que dans cinq ou dix ans d'ici, elle soit fixée à, par exemple, 10 000 \$ si nous connaissons une période d'inflation. Vous savez de quoi je parle.

Je ne connais aucun pays occidental dont les partis politiques légalement enregistrés n'aient pas à divulguer publiquement la façon dont ils obtiennent et dépensent des fonds. Il y a des avantages fiscaux. Je ne connais aucun pays au monde, hormis l'ancienne Union soviétique. Il y a là quelque chose qui bat en brèche le sentiment fondamental qu'on éprouve en vivant dans une démocratie. Je suis totalement en faveur de toute réglementation exigeant la divulgation des livres de comptes et des noms, de la divulgation publique sur Internet, ce qui permet à n'importe qui, depuis son propre ordinateur, de connaître le nom de tous ceux qui donnent de l'argent aux partis. Je suis en faveur de cela. Cela dit, là où je ne vais pas plus loin, c'est lorsque je dis: « Très bien, vous appréciez ce parti, mais vous ne pouvez pas lui donner plus de 100 \$ ou, comme dans le cas présent, 1 000 \$, parce que nous avons jugé que vous pourriez ainsi faire de la corruption ». Lorsqu'on dit que plus on est proche du pouvoir, plus on est corrompu, on sous-tend que le pouvoir corrompt. Je ne pense pas que la Cour suprême en conviendra jamais parce que ce n'est pas ainsi que fonctionne le système. Notre système repose sur l'ouverture et c'est cette transparence qui est l'élément-clé qui empêche la corruption. C'est la raison

status of a national party. Do you understand the contradiction that you have in your position?

Mr. Best: I totally understand the contradiction. You are absolutely correct Senator Joyal. I would prefer your solution, absolutely. Bill C-2 and the communications material around it are about an implied corruption. I am responding to that implication. I agree with you. I do not accept this corruption thing. I have been dealing with politicians since before I was married and had grandchildren. I can only think of one politician that I did not find to be an honourable person, and I have been in some very contentious fights with people. I find that, as a class of people, generally speaking, civil servants are ethical people. As long as there is an openness, transparency, and access to information, you do not have this problem. However, this bill implies a corruption. How do I respond to a bill that implies corruption and has as a statement that we will be less able to use financial contributions to unduly influence politicians? The only people you can unduly influence are the people that can actually grant you favours, and those are the people in power, those people that control the government. Right now it would be the Conservatives. I am not suggesting that the Conservatives are corrupt, but they are the only ones that can provide the benefits of corruption.

To be absolutely frank with you, I think my proposal is nonsense, but it is responding to this concept of corruption. I agree with you entirely. I think \$5,000 is too low. As long as it is open and transparent where the money is coming from and the people can see it, there should be a reasonable number. There is a dark side to these restrictions, and it is this: As we get more public money into political parties, they become less and less accountable to the people who support them.

Senator Joyal: And they become more accountable to government.

Mr. Best: We have this great idea called the vote, but in political activity the cheapest thing is the vote. The only thing less than voting is not voting. The least political act that a person can have is to vote. When we move up from that, people who bang on doors and give contributions, those are the people who are deeply interested in the community. When we take away their rights, the most politically astute people and politically caring people, by saying, "You cannot do that anymore," I think we are saying terrible things to people. I think the Liberals are finding this now. This is a fundraising fault, not a Liberal fault. The fundraisers in the Liberal party relied too much on the large donations rather than grassroots donations. The Conservatives, because they could

pour laquelle plus j'essaye de comprendre votre raisonnement, plus j'ai du mal à accepter votre solution partielle. Je préférerais de loin conserver les 5 000 \$. Pour moi, cela est clair. Si l'on commence à dire que les partis acceptés seront les partis plus importants, alors cela revient à remettre en cause le statut spécial d'un parti national. Comprenez-vous bien la contradiction inhérente à votre position?

M. Best: Entièrement. Vous avez parfaitement raison, sénateur Joyal. Je préférerais sans conteste votre solution. Le projet de loi C-2 et tous les documents explicatifs qui l'entourent sous-tendent une corruption implicite. C'est à cela que je réponds. Je suis d'accord avec vous. La corruption est un argument que je ne puis accepter. Je traite avec la classe politique depuis bien avant mon mariage et la naissance de mes petits-enfants. Je ne vois qu'un seul homme politique dont je pourrais dire qu'il n'était pas honorable, et cela même si j'ai eu plus que ma part de controverses avec des politiciens. Ma conclusion est qu'en général, les fonctionnaires dans leur ensemble font preuve d'éthique. Tant qu'il y a cette ouverture, cette transparence et cet accès à l'information, le problème n'existe pas. Mais ce projet de loi-ci sous-tend qu'il y a une corruption. Comment répondre à un projet de loi qui sous-entend qu'il y a une corruption et qu'avec les mesures proposées, nous serons moins susceptibles d'utiliser l'argent qu'on nous donne pour exercer une influence indue sur des politiciens? Les seules personnes sur lesquelles on puisse vraiment exercer une influence indue sont celles qui sont véritablement à même de vous accorder des faveurs, en l'occurrence celles qui sont au pouvoir, celles qui contrôlent l'appareil de l'état. Actuellement, ce serait les conservateurs. Je ne veux pas laisser entendre que les conservateurs sont corrompus, mais ce sont les seuls qui sont en mesure d'offrir les bénéfices d'une corruption.

Pour être parfaitement franc avec vous, je vous dirais que ma proposition n'a aucun sens, mais qu'elle est une réponse à cette notion de corruption. Je suis entièrement d'accord avec vous. Je pense qu'une limite de 5 000 \$ est trop basse. Tant et aussi longtemps qu'il y a une ouverture et transparence, qu'on sait d'où vient l'argent et que tout le monde peut le savoir, il faudrait un chiffre raisonnable. Ces restrictions ont quelque chose de pervers en ce sens que plus l'État donne d'argent aux partis politiques, moins les partis en question ont à rendre des comptes aux gens-mêmes qui les appuient.

Le sénateur Joyal: Et puis ils doivent rendre compte à l'État.

M. Best: Il y a cette idée grandiose qui s'appelle le droit de vote, mais parmi toutes les activités politiques, c'est le vote qui coûte le moins cher. La seule chose qui soit encore moins cher, c'est l'abstention. Le moindre des gestes politiques qu'on puisse poser est d'aller voter. Un cran plus haut, il y a les gens qui vont faire du porte-à-porte et ceux qui donnent de l'argent aux partis. Ce sont ceux-là qui s'intéressent le plus à la collectivité. Et lorsque l'on soustrait leur droit, à ces gens qui se soucient le plus de la politique, à ceux qui la comprennent le mieux, et qu'on leur dit: « Non, vous ne pouvez plus faire cela », je pense que nous leur disons quelque chose d'abominable. À mon avis, c'est ce que les libéraux sont en train de constater. C'est un défaut du système de

not provide benefits to people who gave contributions, and people always want access to government, they went and built up their grassroots. They become much more accountable, if you will, to the grassroots people who make up a party. They are the people who bang on doors. We loose the grassroots people as we get more public money.

Senator Stratton: We are doing the Liberal Party a favour.

Senator Campbell: I have never seen it that way.

Senator Joyal: I know, Mr. Arlow, perhaps you want to join in the conversation, but there is point I wish to add to Mr. Best's comments.

A citizen was very convinced about a cause and felt deeply about it, like some of the animal supporters; believe me, at this committee we have had an experience with that. Again, I refer to my colleague, Senator Milne, who was the chair of the committee. We understand the strong conviction of a person who wants to defend a cause. I do not put the one that you defend, let us say any cause. If you prevent that person from defending that cause through a political party, do you know what they will do?

Mr. Best: I do.

Senator Joyal: They will go on the other side and find a vehicle to express their conviction, because we are a free and open democratic society, and the purpose that they pursue is legitimate. They are not trying to do it outside the law. They will remain within the framework of our free and open society. What you will do, in fact, you will incite people to leave the support of a political party and move their convictions elsewhere. That is the unintended law of change that has an objective that we might want to support, which is to ensure that people in politics stay above any kind of corruption. However, by trying to achieve that objective we will create a diversion on the side, because people cannot feel that they can go in a party and invest money and knock on doors and get the money and organize the fundraising and so on.

The other side effect of it is the bureaucratization of the party. At a point in time, the one who pays is the one who calls the tune. We all saw the figures from two weeks ago. If the majority of the funds for political parties ends up coming from the taxpayer the parties will become extensions of government services and the government will have the right to regulate them. We will have removed the free association of people in trying to defend the cause. We will have bureaucratized them in a way that perhaps in the future we will have amendments to the Elections Act to ensure we control everything, because we find we did not get all the papers we want to get, and so on. We will even be in a conflict of

financement, ce n'est pas un défaut des libéraux. Au Parti libéral, les responsables des levées de fonds dépendaient beaucoup trop des gros dons par opposition aux contributions de monsieur tout le monde. Comme les conservateurs ne pouvaient rien donner à ceux qui contribuaient à leur parti et que les gens veulent toujours leurs entrées au gouvernement, ils ont commencé à travailler auprès de leurs propres militants. Ils deviennent en quelque sorte beaucoup plus responsables auprès des gens qui constituent le parti. Ce sont ces gens qui font du porte-à-porte. Plus les partis dépendent des fonds publics, plus ils perdent ce soutien populaire.

Le sénateur Stratton: Nous faisons une fleur au Parti libéral.

Le sénateur Campbell: Je n'avais jamais vu les choses sous cet angle.

Le sénateur Joyal: Monsieur Arlow, vous voulez peut-être vous joindre à la conversation, mais je voudrais avant cela ajouter un mot à ce que vient de dire M. Best.

Il y avait un citoyen qui croyait intimement à une cause, qu'il avait très à cœur, un peu comme certains qui militent pour les droits des animaux; croyez-moi, nous connaissons bien cela au comité. Ici encore, je songe à ma collègue, le sénateur Milne, qui occupait alors la présidence du comité. Nous comprenons parfaitement l'intime conviction de quelqu'un qui veut défendre une cause. Je ne veux pas nécessairement parler de la cause que vous défendez; prenons une cause en général. Si vous empêchez une personne de défendre sa cause par le biais d'un parti politique, savez-vous ce qu'elle va faire?

M. Best: Tout à fait.

Le sénateur Joyal: Elle va voir ailleurs et trouver un moyen quelconque pour exprimer sa conviction, étant donné que nous vivons dans une société démocratique libre et ouverte, et que l'objectif que cette personne veut atteindre est légitime. Elle n'essaie pas de sortir du cadre de la loi. Elle restera toujours dans le cadre de notre société libre et ouverte. Mais ce qu'on fera en réalité, c'est qu'on encouragera les gens à quitter le giron d'un parti politique et à aller faire valoir leurs convictions ailleurs. Voilà l'effet imprévu d'une loi porteuse d'un objectif que nous serions prêts à accepter, donner la garantie que tout personnage politique demeure au dessus de n'importe quelle corruption. Or, en essayant de nous approcher de cet objectif, nous créons une diversion, parce que les gens n'auront plus le sentiment qu'ils peuvent s'adresser à un parti, lui donner de l'argent, faire du porte à porte et recueillir des fonds, organiser des activités de levée de fonds, et cetera

L'autre effet secondaire de cela est la bureaucratisation des partis. À un moment donné, c'est celui qui paie qui a son mot à dire. Nous avons tous vu les chiffres il y a deux semaines. Si la majorité de l'argent qui va dans les caisses des partis politiques finit par provenir de l'État, c'est-à-dire du contribuable, les partis deviendront de simples prolongement de l'État et celui-ci aura donc le droit de les réglementer. En essayant de défendre une bonne cause, nous aurons ainsi fait disparaître la libre association. Nous aurons bureaucratisé les partis à un point tel qu'il faudra peut-être un jour modifier la Loi électorale afin de pouvoir tout contrôler, parce que nous nous serons rendus

interest with the people who govern the parties. We will come to that one day.

To me, there is something in that process that hurts the concept of freedom and the political purpose. For a purpose to be totally legitimate and have good, sound policy to ensure that the political process remains out of the touch of corruption, I totally agree with that. However, when you go beyond a border you create distortion in the system whereby, at one point in time, after five years you say, this is not what we wanted to achieve, there is something going on that we will have to address.

It is important to reflect on this, but the danger is that when a society is on the course of going in one direction, everybody moves in that direction, and then at a certain point in time you step back and say, where are we now? In which kind of world do we live? We will create something unique in Canada that no other free society on the globe has done. What is the problem we wanted to solve? Was it a big problem? I can give you an argument if you want to go to court to contest that legislation.

When you bring the level from \$5,000 to \$1,000, without having even one year of implementation, how can you prove that at \$5,000 it was too high? You did not have even one year of implementation of the previous changes. How can you prove in court that you need to bring it down to \$1,000? That is why I think there is something there. I tell you, as a free citizen, maybe a libertarian, I do not know, we will hear from the libertarians later. There is something there that, in my own sense, as a free citizen, that hurts me.

Mr. Best: Let me add something to that statement. I will take a moment, because it is something that I think is crucial to this issue. One of the purposes of Bill C-2 is supposedly to encourage people to participate in the political world. In my view, after air and water, politics is the most important thing in human society. I do not say that frivolously. It is. We are social animals. The way we decide everything, at the family level, at the agricultural level, at whatever level it is, is through a process of politics, of give and take, of negotiation and compromise.

What we have now in government is a great extension of the normal kind of relationships that social animals get into. Dwight Eisenhower said that politics should be the part-time vocation of every citizen. I agree entirely, but you do not encourage people to get into politics by creating a bill that implies that politics is a corrupt thing. It is not a corrupt thing; it is a noble thing. That ought to be the message. When you start saying that it is \$5,000 to \$1,000 to do it, then you are saying, "These are not noble people. This is not a noble calling."

compte que nous n'aurons pas obtenu tous les documents que nous voulons et ainsi de suite. Nous serons mêmes alors en conflit d'intérêt avec ceux là même qui dirigent les partis. Nous en arriverons là un beau jour.

Pour moi, il y a dans ce processus quelque chose qui bat en brèche la notion de liberté et la notion de dessein politique. Je suis tout à fait d'accord avec l'idée d'avoir un objectif parfaitement légitime et de bonnes et saines politiques qui nous donnent l'assurance que le processus politique demeure incorruptible. Toutefois, une fois qu'on franchi une certaine limite, on finit par déformer le système à tel point qu'à un moment donné, cinq ans plus tard, on en vient à dire, non, ce n'est pas cela que nous voulions à l'origine, il y a un problème auquel nous devons apporter une solution.

Il faut absolument réfléchir à cela; et il y a danger dès lors qu'une société toute entière se tourne vers une direction donnée, que tout le monde emboîte le pas, à un moment donné on marque une pause et on se demande où nous en sommes. Dans quel monde vivons-nous? Nous allons créer au Canada quelque chose d'unique qui n'existe dans aucune autre société libre au monde. Quel est donc le problème pour lequel nous voulons une solution? Était-ce un gros problème? Je pourrais vous livrer un argument si vous voulez contester la loi devant la Cour suprême.

En ramenant la limite de 5 000 \$ à 1 000 \$ avant même qu'une seule année se soit écoulée depuis le dernier changement, comment arriver à prouver que cette limite initiale de 5 000 \$ était trop élevée? Elle était en vigueur pendant moins d'un an. Comment prouver devant un tribunal qu'il faut maintenant la ramener à 1 000 \$? Voilà à mon avis où le bât blesse. Moi qui suis un citoyen libre, voire peut-être même un libertarien, je n'en sais rien, car nous entendrons les libertariens un peu plus tard. Mais il y a là quelque chose qui, à mon avis de citoyen libre, me blesse.

M. Best: Laissez-moi ajouter un mot à cela. Cela prendra un moment, mais c'est quelque chose qui, à mon avis, est au cœur même de la question. L'un des objectifs du projet de loi est théoriquement d'encourager les gens à participer à la vie politique. À mon sens, après l'air et l'eau, c'est la politique qui est la chose la plus importante dans toute société humaine. Je ne dis pas cela à la blague. C'est vrai. Nous sommes des animaux sociaux. La façon dont nous prenons toutes les décisions, en famille, à la ferme, peu importe, est toujours un processus politique de donnant-donnant, de négociation et de compromis.

Ce qui existe actuellement au gouvernement, c'est une sorte de prolongement de ce genre de relations normales qu'entretiennent les animaux sociaux. Dwight Eisenhower avait dit que la politique devrait être une vocation à temps partiel pour tous les citoyens. Je suis entièrement d'accord, mais on n'encourage guère les gens à participer à la vie politique en adoptant une loi qui laisse sous-entendre que la politique est quelque chose de corrompu. Ce n'est pas quelque chose de corrompu, c'est une entreprise noble. C'est cela qui devrait être le message. Lorsque vous commencez à dire que la limite passe de 5 000 \$ à 1 000 \$, cela équivaut à dire: « Ces gens-là ne sont pas nobles et la cause ne l'est pas non plus. »

Government funding of the political process and campaigning in reasonable amounts is a good idea. However, as you get more and more government funding into it, you divorce the citizen from the process. They say, "Why would I have to be involved in a political party if they are getting all the money from the taxpayer?"

The Chairman: That is the point that Senator Joyal raises.

Senator Stratton has a supplementary on the point and then I would like to hear from Mr. Arlow and Mr. Langlois on the principle issue raised by Senator Joyal about section 3, the democratic rights and Bill C-2.

Senator Stratton: I could not help but respond because the primary reason for the bill is the public perception of corruption in politics. As you know, there has been a history of it over the last while. I do not want to go into the specific cases; I do not think that is important or critical to what we are debating.

If the public demands change, which is what they wanted, then this bill is the new government's position on how that change should take place. You may disagree with it but, nevertheless, the Canadian public demanded change. This is the new government's position on how to bring about that change.

Mr. Best: I dispute the premise that the government demanded change.

Senator Stratton: The people demanded change, not the government.

Mr. Best: People expressed outrage about the actions of a small number of people, as Justice Gomery pointed out. The government's response was to appeal to that outrage. That is what occurred.

Senator Stratton: It usually happens in politics.

Mr. Best: I understand that, but when we are talking about fundamental rights, I think the government has an obligation to defend those rights, but not by curtailing rights. I give an extreme analogy just to make my point. There is a perception in the public that in the Muslim world there are extremists who are willing to enter into terrorist acts and destroy our country. If the government came along and decided to incarcerate all Muslims, or put them all on a curfew, or not let more than two meet at one time, that would be abhorrent. This is precisely what is happening here. The government is taking action on a misinformed public perception. It is expressing itself on talk shows and in rage and it makes up wonderful campaign ads. They are taking an extreme position to respond to that anger. In my view, that is irresponsible. We are not talking about where to put a Ford plant or a road. We are talking about fundamental democratic

Faire financer à hauteur raisonnable le processus politique et les campagnes électorales par l'État n'est pas une mauvaise idée. Cependant, plus l'État finance ce genre de choses, plus le citoyen se trouve dissocié du processus. Le citoyen dira: « Pourquoi devrais-je faire quelque chose dans un parti politique si les partis sont déjà entièrement financés par le contribuable? »

Le président: C'est précisément ce que faisait valoir le sénateur Joyal.

Le sénateur Stratton aurait une question complémentaire dans la même veine, après quoi j'aimerais beaucoup entendre ce que messieurs Arlow et Langlois pensent de la question de principe évoquée par le sénateur Joyal au sujet de l'article 3, des droits démocratiques et du projet de loi C-2.

Le sénateur Stratton: Je ne peux pas m'empêcher de répondre parce que le projet de loi a vu le jour justement parce que la population à l'impression que la politique est corrompue. Comme vous le savez, il y a toutes sortes d'antécédents récents à cela. Je ne tiens pas à entrer dans le détail de la chose, car je ne pense pas que cela ait une importance ou une utilité quelconque pour notre débat.

Si la population exige des changements, et c'était le cas, le projet de loi reflète la position du nouveau gouvernement quant à la façon dont ces changements doivent survenir. Vous n'êtes peut-être pas d'accord avec cela, mais il n'empêche que la population canadienne a exigé que les choses changent. C'est donc ainsi que le nouveau gouvernement voit la façon de concrétiser ce changement.

M. Best: Je conteste la prémisse voulant que le gouvernement exige un changement.

Le sénateur Stratton: C'est la population qui a exigé un changement, pas le gouvernement.

M. Best: La population a été révoltée par les actes d'un petit nombre de gens, comme l'a signalé monsieur le juge Gomery. La réponse du gouvernement a été d'exploiter ce sentiment. C'est ce qui s'est produit.

Le sénateur Stratton: C'est courant en politique.

M. Best: Peut-être, mais lorsque nous parlons de droits fondamentaux, je pense que le gouvernement a l'obligation de défendre ces droits, mais non de les supprimer. Je vais vous donner une analogie outrancière à l'appui de mon argument. Il y a dans la population un sentiment que les musulmans sont des extrémistes prêts à se livrer à des actes de terrorisme et à détruire notre pays. Si le gouvernement venait à décider de jeter en prison tous les musulmans, de leur imposer un couvre-feu ou de leur interdire tout rassemblement de deux personnes ou plus, ce serait répugnant. Mais c'est précisément ce qui se passe ici. Le gouvernement passe aux actes sur la base d'une idée fausse que se fait la population. Cela se manifeste pendant des émissions-débats, par des actes de rage, et tout cela produit de superbes publicités électorales. Pour répondre à cette colère, le gouvernement adopte une position extrême et, à mon avis, c'est

rights here, as set out in section 3 of the Charter, and other aspects which I think are being infringed upon.

I think the government ought to have done what it is doing on the point and said, "We will not infringe people's rights." I refer to the kinds of things they are doing in regard to wanting more accountability from lobbyists. I think they could have done a better job with the provisions in the Access to Information Act.

If you follow Justice Gomery, for example, you would give more power to the committees and to Parliament so that there is more oversight, where people report not to the Prime Minister but to Parliament. There were some ideas put forward by Justice Gomery that were very thoughtful. I think they would have been effective. I think much of Bill C-2 is pandering to an anger when I think what was needed was a defence of politicians. I am not telling anyone here anything new. It is not a trivial thing to do, when a person puts his or her name on a ballot. I think we should be careful.

Senator Stratton: You see where they rank politicians.

Mr. Best: That just tears me up.

Senator Stratton: That is a fundamental problem. We could discuss this philosophically through the end of time.

Mr. Best: I think we should go with reality and not perception.

Senator Stratton: Perception is reality in politics.

Mr. Best: I understand that, but that is a communications problem now; that is not a rights problem.

The Chairman: I would like to hear from Mr. Arlow and Mr. Langlois on the principle issue raised by Senator Joyal about section 3 of the Charter and the fundamental rights as it affects smaller parties.

Mr. Arlow: Senator Joyal has hit it square on. My reaction to the 2 per cent limit and the 5 per cent limit was visceral. It is hostile to the small parties. This new adjustment to the limits is an act of further hostility. These issues did not escape anyone who is versed in the way government works and in the principles of democracy. It did not escape those who looked at what this would mean in terms of the arbitrary value that it assigns to certain classes of voters. I think it is a clear indication of a state of mind. The government has just decided to keep small parties out. They have found a measure to do it and they will do it. It is strictly hostile to small parties. I do not think it is for any lack of understanding about the principles involved. I think it is just straight power.

With regard to election campaign financing, I have knocked on doors. I have been in four campaigns. In my experience the public perception of financing in campaigns is that they do not have a

une attitude irresponsable. Nous ne parlons pas ici du choix d'un site pour une chaîne de montage automobile ou du tracé d'une route. Nous parlons ici de droits démocratiques fondamentaux précisés à l'article 3 de la Charte, ainsi que d'autres éléments aussi qui, à mon avis, sont foulés au pied.

Je pense que le gouvernement aurait dû faire ce qu'il fait à ce sujet et déclarer tout bonnement: « Nous n'allons pas bafouer le droit des gens ». Je pense aux mesures que prend le gouvernement pour exiger des lobbyists qu'ils rendent davantage compte de leurs actes. Je pense qu'on aurait atteint davantage cet objectif en recourant aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.

Par exemple, si vous suivez la ligne de conduite proposée par le juge Gomery, vous donnerez plus de pouvoirs aux comités et au Parlement pour assurer un meilleur contrôle; les gens devront rendre des comptes non pas au premier ministre mais au Parlement. Le juge Gomery a proposé certaines mesures fort judicieuses qui, à mon avis, auraient été efficaces. Je crois que beaucoup de dispositions du projet de loi C-2 visent à apaiser la colère de la population alors qu'il fallait défendre la classe politique. Je ne vous apprends rien, du reste. Ce n'est pas banal de se porter candidat à des élections. Il faut faire preuve de prudence à mon avis.

Le sénateur Stratton: Vous savez ce que la population pense des politiciens.

M. Best: Cela me désole au plus haut point.

Le sénateur Stratton: C'est un problème fondamental sur lequel nous pourrions philosopher pendant des siècles.

M. Best: Je pense que nous devrions agir en fonction de la réalité et non des perceptions.

Le sénateur Stratton: En politique, les perceptions sont la réalité.

M. Best: Je sais bien, mais il s'agit maintenant d'un problème de communication et non d'un problème de droits.

Le président: J'aimerais savoir ce que pensent M. Arlow et M. Langlois de la question de principe soulevée par le sénateur Joyal au sujet de l'article 3 de la Charte et des droits fondamentaux, en ce qui concerne les petits partis.

M. Arlow: Le sénateur Joyal a parfaitement raison. Il réagit viscéralement aux limites de 2 p. 100 et de 5 p. 100. C'est une mesure hostile à l'endroit des petits partis. Ce rajustement des limites est un nouvel acte hostile. Ces questions n'ont pas échappé à quiconque connaît les rouages gouvernementaux et les principes de la démocratie. Elles n'ont pas échappé non plus à ceux qui ont compris la valeur arbitraire que ces limites accordent à certaines catégories de lecteurs. Ces mesures témoignent très clairement d'une façon de penser. Le gouvernement vient de décider d'écarter les petits partis. Il a trouvé le moyen de le faire et il le fera. C'est une mesure nettement hostile aux petits partis. Et je ne pense pas que c'est parce qu'on ne comprend pas les principes en jeux. Ce n'est rien d'autre qu'un coup de force.

Pour ce qui est du financement des campagnes électorales, j'ai fait du porte à porte. J'ai travaillé à quatre campagnes. D'après mon expérience, le grand public ignore tout du financement des

clue. I bet you I did not meet one person in 100 who knew that we had significant rule changes the last time. They do not know the rules. They do not know what the changes are or how they affect them, and they do not care. This is not a corruption issue at all. I am onside with Mr. Best about that. It is not about corruption. It is not because anyone who is versed in the way democracy should work misses the principles Senator Joyal elucidated. It is a straight hostile act against small parties.

The Chairman: Mr. Langlois, do you want to respond to the issues raised by Senator Joyal on the Charter and democratic rights?

Mr. Langlois: When we are talking about democratic rights we must consider the rights of Canadians as voters as well as financial contributors to political parties. The ratio between those two is somewhere between 10 to 1 and 100 to 1. There are people who vote versus those who give cheques to political parties.

If we are to talk about democratic rights in the Canadian political system, let us stop talking about dollars and let us start talking about proportional representation in our electoral system. Quite honestly, it is a sideshow to be talking about \$1,000 versus \$5,000. We are one democracy that is going this route of fiddling with the dollar. We are one of the last few dying dinosaur democracies in the globe who still has this entirely unproportional system in our House of Commons. If that is really where our interest is, let us focus on that.

Senator Joyal: On that point, I think there is a case presently before the courts on the basis of section 3, the electoral system of Canada. I turn again to Senator Milne who will remember that we did not deal with that case specifically but we mentioned it in passing when we were discussing some other changes to the Elections Act. We are aware that there is litigation challenging the way the electoral system works in Canada based on distribution of votes.

Senator Milne: My colleague has been very eloquent on the theory behind some of the problems that we have with this bill, but I want to come down to a few practical matters. Mr. Best, I agree with you fully that politics is a noble calling. I grew up in a political family. I have lived with politicians and I have been a politician all my life. I have only run into in my entire life one individual who was borderline, perhaps lower than borderline.

I will see if I can get some agreement between the three of you on issues that you raised. Mr. Best, you spoke of the smaller parties suffering particularly from this \$1,000 limit, saying that it is arbitrary and absurdly low. I gather, Mr. Arlow, you agree with that?

Mr. Arlow: Yes.

campagnes électorales. Je parie que même pas une personne sur 100 parmi celles que j'ai rencontrées ne savait qu'on avait apporté des changements profonds aux règles lors de la dernière campagne électorale. Les gens ne connaissent pas les règles. Ils ne sont pas au courant des changements ni des répercussions de ces changements, et tout cela leur est indifférent. Ce n'est pas du tout une question de corruption et je partage l'avis de M. Best à ce sujet. Ce n'est pas parce que certaines personnes bien au fait du fonctionnement d'une démocratie ne comprennent pas les principes décrits par le sénateur Joyal. C'est un acte d'hostilité non déguisé contre les petits partis.

Le président: Monsieur Langlois, souhaitez-vous commenter les questions soulevées par le sénateur Joyal au sujet de la Charte et des droits démocratiques?

M. Langlois: Quand on parle des droits démocratiques, il faut songer aux droits des Canadiens à la fois comme électeurs et comme participants au financement de partis politiques. Il y aurait entre 10 et 100 électeurs pour chaque personne qui contribue au financement d'un parti politique. Il y a les gens qui votent et ceux qui donnent un chèque à un parti politique.

Si nous voulons discuter des droits démocratiques dans le système politique canadien, cessons de parler d'argent et parlons de la représentation proportionnelle dans notre système électoral. À mon humble avis, songer à une limite de 1 000 \$ plutôt que de 5 000 \$, c'est s'arrêter à des questions tout à fait secondaires. Nous sommes une démocratie qui a décidé de jouer avec le montant des dons permis. Nous sommes une des dernières démocraties archaïques et moribondes à maintenir un système assurément non proportionnel pour l'élection des députés de la Chambre des communes. Si c'est à cela que nous devrions nous intéresser, arrêtons-nous plutôt à cette question.

Le sénateur Joyal: À ce sujet, je crois qu'il y a une poursuite devant les tribunaux fondée sur l'article 3 concernant le système électoral du Canada. Le sénateur Milne se souviendra que nous n'avons pas discuté expressément de cette affaire mais que nous l'avons mentionnée dans nos délibérations sur d'autres modifications de la Loi électorale. Nous savons que les auteurs de cette poursuite contestent le système électoral canadien relativement à la répartition des votes.

Le sénateur Milne: Mon collègue a décrit avec beaucoup d'éloquence les fondements théoriques de certaines de nos réserves face à ce projet de loi, mais j'aimerais aborder quelques questions qui se posent dans la pratique. Monsieur Best, je partage tout à fait votre avis que la politique est une vocation noble. J'ai grandi dans une famille de politiciens. J'ai vécu avec des politiciens et fait de la politique toute ma vie. Et, pendant toute ma vie, je n'ai rencontré qu'un individu qui était à la limite d'être malhonnête, ou peut-être carrément malhonnête.

Je me demande si vous seriez tous les trois d'accord sur certaines questions que vous avez soulevées. Monsieur Best, vous avez dit que les petits partis étaient particulièrement pénalisés par cette limite de 1 000 \$, que vous estimez arbitraire et beaucoup trop basse. Monsieur Arlow, j'imagine que vous êtes d'accord avec cela?

M. Arlow: Oui.

Senator Milne: Mr. Langlois?

Mr. Langlois: It is in our platform that the Green Party of Canada supported reducing the limit to \$1,000 for individual contributions.

Mr. Arlow: I would support some kind of declaration about large donations from a single donor. In the case of the Canadian Action Party, certainly in the early going, Mr. Hellier provided virtually all the funding. As the years have gone by, he has been providing substantial inflows of money to keep the party something like solvent or afloat at least. I do not see any problem with a benefactor of that calibre or class making a declaration that the money that is coming to the party is in support of the party and is completely no strings attached and is a gift for the benefit of Canadians and the people who support that party. There is no problem with making that kind of declaration and making it a legal oath.

However, to take out that possibility for the small parties that have a large benefactor goes back to that question that someone asked about the average donation. We might say for the Canadian Action Party that the average donation is in the area of \$5,000 because it is affected by the high, but the mean donation is \$200.

Mr. Langlois: I want to clarify that our position on the dollar figure is one note in the section on democratic reform in our platform. That is important because we see that as a positive step in the context where we are actually addressing democratic reform. To take it out of context would not serve the party well. We see it as a step, as part of a package where we are actually addressing things like the control system, which is a much bigger problem.

Senator Milne: You see your \$1,000 as a plank in the total electoral reform platform that you have.

Mr. Langlois: Precisely.

Senator Milne: In the context of this particular bill, you would see no problem with leaving it at \$5,000 or reducing it to \$1,000. We have two that prefer \$5,000. This is the bill that is before us. This is what we can do.

Senator Day: They have preferred to not to reduce it to \$1,000.

Mr. Arlow: I would say \$1,000 is too low.

Mr. Best: I agree with John Crosby, who said that \$20,000 was a good figure.

Senator Milne: I will give up on that one.

Senator Stratton: My whole point to this is that part of your platform in reducing the donation to \$1,000 also includes proportional representation. That is really a fundamental element of your electoral reform, more or less, is it not?

Le sénateur Milne: Et M. Langlois?

M. Langlois: Le Parti Vert du Canada préconisait dans son programme de limiter à 1 000 \$ les contributions de particuliers.

M. Arlow: J'appuierais une déclaration concernant les dons importants venant d'un donateur unique. Dans le cas du Parti Action Canadienne, du moins à ses débuts, M. Hellier a pratiquement été l'unique bailleur de fonds. Depuis des années, il fournit l'argent nécessaire pour assurer la solvabilité du parti à tout le moins. Je ne vois rien de répréhensible à ce qu'un bienfaiteur de ce calibre déclare qu'il donne l'argent pour appuyer le parti et qu'il le fait sans condition, dans l'intérêt des Canadiens et des adeptes de ce parti. Nous n'avons rien contre ce genre de déclarations ni contre le fait d'en faire un serment qui lierait légalement son auteur.

Cependant, si on retire aux petits partis cette possibilité d'avoir un bienfaiteur important, ça nous ramène à la question déjà soulevée du don moyen. Pour le Parti Action Canadienne, le don moyen est d'environ 5 000 \$, à cause de la contribution importante, mais le don médian est de 200 \$.

M. Langlois: J'aimerais signaler que notre position au sujet du montant des contributions se résume à une note dans la section de notre programme qui porte sur la réforme démocratique. C'est important en tant que mesure positive puisque nous discutons de réforme démocratique. Il ne serait pas dans l'intérêt du parti de retirer cette déclaration de son contexte. Il s'agit à notre avis d'une étape, d'une mesure parmi d'autres visant à corriger des choses comme le système de contrôle, qui est un problème beaucoup plus important.

Le sénateur Milne: Vous considérez votre limite de 1 000 \$ comme un élément de votre programme de réforme électorale globale?

M. Langlois: Exactement.

Le sénateur Milne: En ce qui concerne le projet de loi qui est devant nous, vous n'avez pas objection à ce que le montant demeure 5 000 \$ ou à ce qu'il soit ramené à 1 000 \$. Nous avons deux témoins qui préfèrent une limite de 5 000 \$. C'est ce qui figure dans le projet de loi à l'étude. C'est ce que nous pouvons faire.

Le sénateur Day: Ils préfèrent qu'on ne ramène pas la limite à 1 000 \$.

M. Arlow: À mon avis, 1 000 \$, c'est trop peu.

M. Best: Je partage l'avis de M. John Crosby, qui aimait bien le chiffre de 20 000 \$.

Le sénateur Milne: Je renonce à revenir là-dessus.

Le sénateur Stratton: Voici où je voulais en venir. Votre programme, qui propose de ramener à 1 000 \$ la limite des contributions, prône également la représentation proportionnelle. C'est vraiment-là un élément fondamental de votre réforme électorale, n'est-ce pas?

Mr. Langlois: Absolutely.

Senator Stratton: I happen to buy into that completely.

Senator Day: Another part of your platform was \$1,000 in-kind corporate and union contributions at the riding level.

Mr. Langlois: That was not in the platform. That was a level of detail we had not gotten into earlier. That was in response to Bill C-2, realizing the implication of that proposed section as worded.

The Chairman: Senator Day, before you came in, he said that one of the amendments they would like to see is the in-kind contribution.

Senator Day: I got that. I wanted to ensure that was tied in with the other aspects of it. That was after I came in.

Senator Milne: Mr. Langlois, you call this a "side show" in the form of a bill. I think it was Mr. Langlois, or was it Mr. Best?

Senator Campbell: No, Mr. Arlow.

Senator Milne: Because this funding is so harmful to the smaller parties, I wonder where you draw the line between a smaller party and a larger party. Should there be a line between them? Should it be the same for all? Mr. Langlois is now classifying himself as the smallest of the large parties.

Mr. Langlois: As I said, we are spending some of our money to have a case in front of the Supreme Court of Canada and eliminate that 2 per cent threshold. A vote is a vote is a vote.

Senator Milne: Mr. Langlois, you agree in principle with corporate limits, but you are very concerned about the idea of the mom-and-pop donation in kind, coffee to a meeting or something. I understand that you have great difficulty with proposed section 43 of the Canada Elections Act.

Mr. Langlois: Yes.

Senator Milne: You also have a problem with the coming into effect of this bill. You think it should be January 1 or the beginning of the year after Royal Assent to the bill. What about Mr. Best and Mr. Arlow?

Mr. Arlow: Obviously, the coming into effect has greater or lesser implications the more they tinker with the rules. There has not been time for the voting public to absorb the fact that we have had significant rule change. This cart is way ahead of the horse at best. The point of rushing it through in terms of any public perception that may be perceived to being influence is moot. It is not there. There is no public perception that will be influenced by this move at all because public perceptions have not yet been influenced at all by the last rule changes. What is the rush?

M. Langlois: Tout à fait.

Le sénateur Stratton: Pour ma part, je suis tout à fait de cet avis.

Le sénateur Day: Votre plate-forme propose également des dons en nature de 1 000 \$ de la part de sociétés et de syndicats au niveau de la circonscription.

M. Langlois: Ça ne figurait pas dans la plate-forme. Il s'agit de propositions plus détaillées qu'auparavant et qui ont été conçues dans le sillage du projet de loi C-2, car nous nous sommes rendus compte des répercussions de l'article tel qu'il est libellé.

Le président: Sénateur Day, avant votre arrivée, il a dit qu'ils aimeraient bien que l'on amende, entre autres, la disposition portant sur les contributions en nature.

Le sénateur Day: Oui, j'avais saisi cela. Je tenais toutefois à ce que cela soit lié aux autres aspects. C'était après mon arrivée.

Le sénateur Milne: Monsieur Langlois, vous avez dit de ce projet de loi qu'il s'agit d'un « exercice minime ». Je crois que c'était M. Langlois, ou était-ce plutôt M. Best?

M. Campbell: Non, c'était M. Arlow.

Le sénateur Milne: Étant donné que ce régime de financement est tellement préjudiciable aux petits partis, je me demande où vous situez la frontière entre un petit parti et un grand. De toute façon, devrait-il y avoir une telle frontière? La même chose devrait-elle s'appliquer à tous? M. Langlois nous dit maintenant qu'il fait lui-même partie du plus petit des grands partis.

M. Langlois: Ainsi que je le disais, nous consacrons des ressources à la préparation d'une cause que nous voulons présenter devant la Cour suprême du Canada afin de faire éliminer ce seuil de 2 p. 100. Un vote est un vote.

Le sénateur Milne: Monsieur Langlois, en principe, vous êtes d'accord pour qu'on impose une limite aux dons des sociétés, mais vous êtes très préoccupé par rapport aux dons en nature de la part des petits commerces, par exemple pour ce qui est de fournir du café lors d'une réunion ou quelque chose de ce genre. Je crois aussi savoir que vous avez de grandes réserves au sujet de l'article 43, que l'on propose inscrire dans la Loi électorale du Canada.

M. Langlois: Oui, c'est bien cela.

Le sénateur Milne: Vous êtes aussi préoccupé par l'entrée en vigueur de ce projet de loi. Vous estimez que cela devrait se faire le 1^{er} janvier, ou au début de l'année suivant la sanction royale. Qu'en pensent MM. Best et Arlow?

M. Arlow: Il ne fait aucun doute que c'est dans la mesure où l'on aura plus ou moins remanié les règles que la mise en vigueur aura des répercussions. Les électeurs n'ont pas eu suffisamment de temps pour absorber les modifications profondes. Au mieux, on met la charrette avant les bœufs. Quant à savoir si une adoption aussi précoce exercera une influence sur le public, c'est tout à fait théorique, car une telle influence n'existe pas. Le public ne sera nullement influencé par cette initiative puisqu'il ne l'est pas encore par les derniers changements. Par conséquent, où est l'urgence?

Mr. Best: I accept the premise that this goes through and it goes down to \$1,000. It is now September. By the time this all goes through, we are into a situation where we may have weeks to communicate with all of our supporters and change all the accounting to make it January 1. If I were king of the planet and could say what it would be, it would be January 1, 2008. We communicate with our members maybe five or six times a year. When you say we need to go back to all the donors and incur that expense outside of the normal forms of communication, it just adds a burden. I do not know that it is so pressing that one more year at this \$5,000 level would be a problem. That would give us a chance to go back, communicate comfortably and so on.

Legitimately, if it all went through as quickly as some would like, it is mid- December 14 you are still raising \$5,000 and you have to go back to people. As you know, they are filling in credit card forms saying you can take out X amount, they are doing bank statements, and so on. I would prefer another year, not because it is 365 days but because that is the fiscal year that we are all dealing with because of the tax situation, Elections Canada software and all the basic nuts and bolts. I would prefer, if it is to go through, to delay it another year to allow all the parties the chance to communicate in the normal course of events and let people know what is being changed so we can get to those people in a timely way. I agree with Mr. Arlow that most people do not know anything about this change. They do not know the limits or what any of this means, so there is an educational process going on.

Senator Day: It is laudable and very much appreciated, Mr. Langlois, that you take some of these issues to the court system to have issues resolved. You indicated you spent some of your political dollars to do that, and it seems to me that going up through the court process — most of these are to the Supreme Court of Canada — any donations that you get will be counted as political donations, and knowing the cost of going to the Supreme Court, you should be concerned that donations for a court process will apply against the \$1,000 limit. That will curtail significantly an important contribution that your party is making to Canada.

Mr. Langlois: All that is true.

Senator Day: That includes the fact that you are concerned.

Mr. Langlois: Naturally. I am essentially an administrator in the party, so I do not make party policy. I administer the finances and everything else. Obviously, cutting out a section of our revenue will cause me personally to have to come up with some creative solutions, and that is part of the reality of implementing that change. That is true.

M. Best: Il me paraît certain que le projet de loi va être adopté et, partant, que la limite va être abaissée à 1 000 \$. Nous sommes en septembre. D'ici à ce que tout cela soit fait, il se peut que nous ayons seulement quelques semaines à notre disposition pour communiquer avec tous nos partisans et pour modifier toutes les formalités comptables d'ici le 1^{er} janvier. Si j'étais roi et si je pouvais commander au monde entier, la date retenue serait le 1^{er} janvier 2008. En règle générale, nous communiquons avec nos membres cinq ou six fois par année. Et lorsque vous affirmez qu'il nous faut retourner auprès de tous les donateurs et assumer les frais supplémentaires que cela occasionnera, cela ne fait qu'alourdir notre fardeau. Il me semble que le maintien de la limite à 5 000 \$ une année de plus ne causerait pas de problème. Cela nous donnerait la possibilité de revoir nos gens, le temps de communiquer à l'aise et tout le reste.

Si tout est adopté dans des délais aussi brefs que ce qui est souhaité par certains, à la mi-décembre, on recueillera encore des dons de 5 000 \$ et il faudra que nous retournions voir les gens. Vous n'ignorez pas qu'ils remplissent des formulaires de cartes de crédit, où il est dit qu'on peut faire un don jusqu'à concurrence d'un tel montant. Il y a aussi les relevés bancaires et tout le reste. Je préférerais donc qu'on attende une autre année, non parce que cela fait 365 jours, mais parce que c'est l'année fiscale que nous prenons en compte. Cela, tant à cause de la situation fiscale que du logiciel d'Élections Canada, et de tous les autres rouages essentiels. Si le projet de loi est adopté, je préférerais qu'on retarde sa mise en vigueur d'un an afin de permettre à tous les partis de communiquer avec leurs sympathisants dans des délais normaux, de les mettre au courant des changements qui s'en viennent. Cela nous permettrait de faire les choses dans des délais appropriés. Je conviens avec M. Arlow que la plupart des gens ignorent à peu près tout de ces changements. Ils ne sont pas au courant des limites et ne savent pas non plus tout ce que cela signifie, alors il faut les renseigner là-dessus.

Le sénateur Day: Il est certainement tout à fait louable, monsieur, de porter en cour certaines de ces questions. Vous avez dit que vous y consacriez une partie de vos contributions politiques et il me semble qu'en recourant à ce processus, sachant surtout que nombre de ces questions vont jusqu'à la Cour suprême du Canada, ce qui coûte très cher, vous risquez que toutes ces contributions soient considérées comme des contributions politiques et que s'y applique ainsi le plafond de 1 000 \$. Cela réduirait sensiblement ce que peut faire votre parti pour le Canada.

M. Langlois: C'est bien vrai.

Le sénateur Day: Notamment le fait que cela vous préoccupe.

M. Langlois: Certes. Je suis toutefois dans l'administration du parti et ce n'est donc pas moi qui décide de sa politique. J'administre les finances et le reste. Évidemment, en utilisant ainsi une partie de nos recettes, il faudra personnellement que je trouve d'autres solutions et c'est une réalité que va imposer ce changement. C'est exact.

Mr. Arlow: As Mr. Best argued, not only do these kinds of rapid implementations add effort and burden to what the small parties do, they add significant expense. To a small party, a national mail out is a big deal; just buying stamps is a big deal for a small party. We do not have staffers we can pay to do those kinds of things, none of that. It is all volunteers, and you can abuse your volunteers before they get too tired and go away. Those kinds of elements cannot be lost to the framers of this legislation. I cannot see it as anything but a straight, hostile act. They are just trying to grind us down.

Senator Zimmer: Mr. Best, would you agree — I have said this in previous testimony here — that open, transparent and accountable has nothing to do with the limits; they are totally separate. You can be open, accountable and transparent at \$1 or \$1 million, or you can be not open, not transparent and not accountable at \$1 million or \$1. It is not related. It comes from what you practise and what you do. Would you agree with that statement?

Mr. Best: I agree with that entirely and the evidence is in Gomery. It was not the transparency that was the problem. It was the non-transparent stuff that was taking place that was the problem. I agree. The solution to it is the openness and transparency. I think you pretty much cover it. I totally agree.

The Chairman: Thank you, gentlemen. You have been open and transparent with us, and you have been very responsive to our questions. We appreciate the response you had to the democratic rights issue arising from the Charter, and that information will be useful to the committee. Thank you for coming and sharing your thoughts with us.

Honourable senators, I would like to welcome the new presenters.

Ron Gray, Leader, Christian Heritage Party of Canada: Honourable senators, you have my presentation before you, but I want to make some introductory remarks. I and some of my colleagues here have sat for years on the Chief Electoral Officer's advisory committee of political parties. At those meetings I have pointed out that the focus of the legislation governing election financing has been and remains misdirected. The legislation focuses primarily on how electoral financing will affect the political parties. I submit that the focus should be on the need, and indeed the right, of the electorate to have access to adequate information on all of the options available to them in order to make an intelligent decision.

Nowhere is that implicit in the present financing arrangements. In fact, the financing arrangements put in place, beginning with Bill C-24, are backward looking and designed to perpetuate the status quo. Whoever got the most votes before will get the most money to campaign for re-election the next time around.

I would like to reintroduce a quote from Thomas Jefferson that I had previously brought to a Senate committee meeting. Thomas Jefferson wrote: "It is tyrannical to compel a man to pay for the promulgation of ideas with which he does not agree." That form of tyranny is implicit in our election-financing structure.

M. Arlow: Comme le disait M. Best, non seulement ce genre de changements rapides représentent un fardeau supplémentaire pour les petits partis, mais ils coûtent également très cher. Pour un petit parti, un envoi postal national, c'est une grosse affaire; l'achat de timbres est une grosse affaire. Nous n'avons pas de permanents qui peuvent s'occuper de cela. Nous n'avons que des bénévoles et nous devons faire attention à ne pas les épuiser si nous ne voulons pas les perdre. Les auteurs d'une telle loi devraient en tenir compte. J'estime que c'est une loi carrément hostile. On essaie simplement de nous éliminer.

Le sénateur Zimmer: Monsieur Best, ne convenez-vous pas — et je l'ai déjà dit à d'autres occasions — que la transparence et la reddition de comptes n'ont rien à voir avec les plafonds; que c'est totalement différent. La transparence et la reddition de comptes s'appliquent à un dollar comme à un million de dollars. Cela n'a rien à voir. Tout dépend de vos pratiques et de ce que vous faites. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Best: Je suis tout à fait d'accord et la preuve en a été donnée dans Gomery. Le problème, ce n'était pas la transparence. C'était au contraire ce qui n'était pas transparent. Bien sûr. La solution, c'est la transparence. C'est tout à fait vrai. Je suis entièrement d'accord.

Le président: Merci, messieurs. Vous vous êtes montrés très directs et ouverts avec nous et vous avez très bien répondu à nos questions. Nous avons noté ce que vous disiez à propos des droits démocratiques et de la Charte. Cela nous sera utile. Merci d'être venus participer à cet échange avec nous.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant entendre les prochains témoins.

Ron Gray, chef, Parti de l'héritage chrétien du Canada: Honorables sénateurs, vous avez mon texte sous les yeux mais j'aimerais faire quelques observations liminaires. Comme certains de mes collègues ici, je siége depuis des années au comité consultatif des partis politiques du directeur général des élections. À l'occasion de ces réunions, j'ai fait remarquer que l'objet des textes législatifs concernant le financement électoral a toujours été mal défini. On ne se préoccupe de ce financement qu'en fonction des partis politiques. J'estime que l'on devrait au contraire se préoccuper de la nécessité et d'ailleurs du droit, pour l'électorat, d'avoir accès aux informations nécessaires sur toutes les options qui leur sont offertes afin de pouvoir prendre une décision éclairée.

Il n'en est absolument pas question dans les dispositions actuelles. En fait, ces dispositions, à commencer par le projet de loi C-24, sont rétrogrades et visent à perpétuer le statu quo. Ceux qui auront obtenu le plus de voix auront le plus d'argent pour faire campagne la prochaine fois.

J'aimerais citer Thomas Jefferson que j'ai déjà cité devant un comité du Sénat. Il écrivait: « Il est tyrannique d'obliger quelqu'un à payer pour la promulgation d'idées qu'il ne partage pas ». Cette forme de tyrannie est implicite dans notre structure de financement électoral.

Taxpayers have no choice but to send in their taxes, and then they are compelled to see their dollars used to fund parties whose policies may be anathema to them. I have proposed an alternative form of public financing that puts the decision of where that money goes into the hands of the taxpayers. It is a modification of what is known in labour relations as the Rand formula, whereby everybody has to pay the same thing. In labour relations this system is used to accommodate people whose moral convictions may prevent them from joining a labour union but who benefit from the work of the labour union.

Under this formula everyone pays the same thing, but no one is forced to send money to the union or to a particular political party. I suggest that at the end of the income tax form there ought to be a box that says that \$2, or whatever arbitrary amount is decided, of your taxes will be used to promote the democratic political process in Canada. You, the taxpayer, may designate which party will get your \$2. If no party is designated, your \$2 will go into a non-partisan educational fund to teach students and new immigrants how our political process works. Everyone bears the burden equally, but not a penny of any taxpayer's money will go to a party whose policies are repugnant to him or her. That is the suggestion that I have tried to put forward. I want to put the focus on the interests of the voters.

In my submission I point out some of the other burdens the Canada Elections Act places on parties, especially the smaller parties. Take for example some of the regulations concerning audit and accounting. I have no argument with the idea that parties should have their books audited and that their accounts should be verified. However, as a party we have to pay for the audit and the verification, and often we have candidates who spend less on their campaign than they do on the audit. In one case, five of our candidates used the same auditor — an auditor who had worked for our party since the 1988 election. At the end of the last election, for some reason that auditor's credentials were questioned, and we lost those five candidates because their audits were disallowed.

We would suggest that in the auditing requirements under the Elections Act there should be a minimum threshold below which the parties are not required to audit their own books. The parties could be required to send in the accounts and those could be audited by Elections Canada, but for the parties to pay more for an audit than they do for a campaign is an onerous and unjust burden.

The Chairman: Mr. Gray, those are fascinating points dealing with aspects of the Canada Elections Act. The one measure before us today is Bill C-2, which deals with aspects of the Elections Act. Parties have been looking at the new provisions for campaign contributions, limits, report dates, et cetera. I wonder if you have specific comments on Bill C-2 that you want to bring to the attention of honourable senators.

Les contribuables sont obligés de payer leurs impôts et obligés de voir leur argent utilisé pour financer des partis dont les politiques sont totalement contraires à leurs idées. J'ai proposé une autre forme de financement public qui permet aux contribuables de décider où va l'argent. C'est ce que l'on appelle la formule Rand dans les relations syndicales-patronales qui veut que tout le monde paie la même chose. Cela pour tenir compte de ceux qui pour des raisons morales sont dans l'impossibilité d'adhérer à un syndicat mais qui profitent de ce que fait ce syndicat.

En vertu de cette formule, tout le monde paie la même chose mais personne n'est obligé d'envoyer son argent au syndicat ou à un parti politique particulier. Je suggérerais qu'il y ait au bas du formulaire d'impôt une case indiquant que deux dollars, ou quel que soit le chiffre retenu, de vos impôts serviront à développer le processus politique démocratique au Canada. Le contribuable pourra ainsi indiquer à quel parti verser ces deux dollars. S'il n'indique aucun parti, les deux dollars iraient à un fonds d'éducation non partisan qui permettrait d'informer les étudiants et les nouveaux immigrants à propos de notre système politique. Tout le monde supporte également le fardeau, mais pas un sou de l'argent du contribuable n'irait à un parti dont les politiques lui répugnent. C'est la suggestion que j'ai essayé de faire. Je voudrais que l'on considère en priorité l'intérêt des électeurs.

Dans mon texte, je signale certains des autres fardeaux que la Loi électorale du Canada fait supporter aux partis, en particulier aux petits partis. Prenez certains des règlements touchant les vérifications et la comptabilité. Je suis bien d'accord pour que les partis fassent vérifier leurs livres et leurs comptes. Toutefois, ces vérifications et contrôles coûtent cher et il arrive souvent que des candidats dépensent moins pour leur campagne que pour la vérification. Dans un cas, cinq de nos candidats avaient recours au même vérificateur, vérificateur qui travaillait pour notre parti depuis les élections de 1988. Après les dernières élections, pour une raison ou une autre, ses qualifications ont été mises en doute et nous avons perdu ces cinq candidats parce que leurs vérifications ont été refusées.

Nous suggérons ainsi que dans les dispositions touchant la vérification prévue dans la Loi électorale on prévoit un seuil minimum en deçà duquel les partis ne seraient pas tenus de faire vérifier leurs livres. On pourrait leur demander d'envoyer leurs comptes qui seraient alors vérifiés par Elections Canada mais il est très coûteux et injuste, me semble-t-il, de demander aux partis de payer davantage pour une vérification que pour une campagne.

Le président: Monsieur Gray, ce sont là des points extrêmement intéressants à propos de la Loi électorale du Canada. La mesure dont nous sommes saisis aujourd'hui est toutefois le projet de loi C-2 qui traite de certains aspects seulement de cette loi. Les partis examinent les nouvelles dispositions concernant les contributions électorales, les plafonds, les dates de rapport, et cetera. Avez-vous des observations précises sur le projet de loi C-2 que vous aimeriez porter à notre attention?

Mr. Gray: I raised the Canada Elections Act generally because is it is my understanding that since Bill C-2 has opened the act and, indeed, the Parliament of Canada Act, the committee would be free to address anything within those acts. If that is not so, I apologize. I can present to you what we think would be an improvement to electoral financing as it has been dealt with in this bill.

The Chairman: If I may assist you, Bill C-2 suggests that the contribution that can be made will be reduced from \$5,000 to \$1,000. Have you and your party looked at that?

Mr. Gray: Since its inception 19 years ago, our party has always imposed a \$5,000 limit on contributions. However, to reduce that limit while at the same time allowing the parties that are in the House to vote themselves \$30 million a year of taxpayers' money seems to me grossly unfair. Again, I return to the idea of putting voters' interests first and their right to have access to adequate information on which to make a decision. Neither the act as it is nor the bill does that because the legislation is retrospective and is designed to perpetuate the status quo.

Jean-Serge Brisson, Leader, Libertarian Party of Canada: Mr. Chairman, I was surprised to see the senator call himself a libertarian. We are always reachable through our website.

Senator Joyal: I am mighty tempted.

Mr. Brisson: I will be blunt. The way the bill is set up, it does not matter whether there is a \$1,000 threshold or a \$5,000 threshold. There is definitely a difference between on the one hand political parties that have elected members in the House of Commons and those who reach the magic number of 2 per cent to receive automatic funding from the government and on the other hand political parties just getting off the ground or that cannot reach that magic number to have the \$1.75 kick in.

If this bill is supposed to be fair to everyone, then all political parties should be treated the same way. If a political party gets only 10,000 votes nationwide, why not give them the \$1.75 anyway? Otherwise, you make one party more equal than another. Parties that do not have access to the \$1.75 are not being treated the same as other parties.

We do not mind if taxpayers are forced to finance political parties through this threshold. However, if the provision is there, it should be the same for everyone. If it is not there, then that is fine, too. At least treat us the same as everyone else. That is the big bone of contention our party has.

Right now candidates have to pay \$1,000 to run in an election. It used to be \$200. We had people who would run a whole campaign for under \$1,000. Now it costs them that much just to be a candidate. When some political parties have access to government funding while others do not, the parties that have to raise the money to run candidates are put behind the eight ball right at the start.

M. Gray: J'ai soulevé la question de la Loi électorale en général parce que je pensais qu'étant donné que le projet de loi C-2 rouvre cette loi ainsi que celle qui porte sur le Parlement du Canada, le comité pourrait se pencher sur tout ce que contiennent ces lois. Si ce n'est pas le cas, je vous prie de m'excuser. Je puis vous parler de ce qui à notre avis permettrait d'améliorer les dispositions du projet de loi concernant le financement électoral.

Le président: Si vous permettez, le projet de loi C-2 stipule que la contribution autorisée sera réduite de cinq à 1 000 \$. Est-ce que votre parti et vous-même avez examiné cela?

M. Gray: Depuis sa création il y a 19 ans, notre parti a toujours imposé un plafond de 5 000 \$ pour les contributions. Toutefois, réduire ce plafond tout en permettant aux partis représentés à la Chambre de s'accorder chaque année 30 millions de dollars de fonds publics me semble tout à fait injuste. Là encore, je reviens à ce que je disais à propos de l'intérêt des électeurs et de leur droit d'avoir accès aux informations voulues pour prendre une décision. Ni la loi actuelle ni le projet de loi ne le permettent parce que ces dispositions sont rétrospectives et visent à perpétuer le statu quo.

Jean-Serge Brisson, chef, Parti libertarien du Canada: Monsieur le président, j'ai été surpris d'entendre le sénateur se qualifier de libertarien. On peut toujours nous atteindre par notre site Internet.

Le sénateur Joyal: Je suis extrêmement tenté.

M. Brisson: Je serai franc. De la façon dont le projet de loi est libellé, peu importe que le plafond soit de 1 000 ou de 5 000 \$. Il y a évidemment une différence entre d'un côté les partis politiques qui ont des députés à la Chambre des communes et ceux qui atteignent le chiffre magique de 2 p. 100 pour recevoir ce financement automatique de l'État et d'un autre côté les partis politiques qui démarrent à peine ou qui ne peuvent atteindre ce chiffre magique pour avoir droit au 1,75 \$.

Si ce projet de loi a la prétention d'être juste pour tous, tous les partis politiques devraient être traités de la même façon. Si un parti n'obtient que 10 000 voix dans tout le pays, pourquoi ne pas lui donner tout de même 1,75 \$? Sinon, il y a des partis qui sont plus égaux que d'autres. Les partis qui n'ont pas accès à ce 1,75 \$ ne sont pas traités comme les autres.

Nous ne voyons pas d'inconvénient à ce que les contribuables soient obligés de financer les partis politiques de cette façon. Toutefois, si une telle disposition existe, elle devrait s'appliquer de la même façon à tout le monde. Si elle n'existe pas, pas de problème, non plus. Au moins, traitez-nous comme les autres. C'est la seule chose que nous demandons réellement.

À l'heure actuelle, les candidats doivent payer 1 000 \$ pour se présenter. C'était 200 \$ avant. Nous avions des gens qui faisaient toute une campagne pour moins de 1 000 \$. Maintenant ça leur coûte cela simplement pour se présenter. Quand certains partis politiques ont accès au financement public alors que d'autres n'y ont pas accès, les partis qui doivent récolter de l'argent pour présenter des candidats sont immédiatement défavorisés.

Whether the limit is \$1,000 or \$5,000, it should be equal for everyone. We would rather have no restrictions because there is the issue of corruption. When it comes down to it, anyone can be corrupt at any time.

I fix cars for a living, and many customers have said, "If you do not give me a bill, you will not have to charge me taxes." Some might say that a person who does not want to pay taxes is corrupt. It is a matter of perspective; a person can be corrupt at \$1 or at \$1 million. It does not matter. Restricting the size of donations will not address that. Rather, it is a matter of accountability. When it comes to the amount of donations, we really do not care, provided that it is fair and equal for everyone.

Anna Dicarlo, Secretary of Democratic Renewal, Marxist-Leninist Party of Canada: Thank you for inviting us to appear here today. We feel these deliberations touch one of the most serious problems in the country now, the lack of trust and confidence that Canadians have exhibited on many occasions and their distrust generally speaking of politicians, political parties and Parliament. With the Spicer commission, when Canadians were given the opportunity to articulate their feelings and desires, they did it clearly, loudly and actively. Since that time we have seen several pieces of legislation, several government initiatives, all of which have claimed that they will address this problem. Many years later we are sitting here thinking that the problem has not been tackled. We think that the problem has not even been properly posed yet.

Bill C-2 has been presented as something that will help rebuild Canadians' confidence and strengthen accountability. I do not have to reread all the claims that have been made.

Our opinion is that Bill C-2 will not do this. Look, for example, at the funding provisions; the idea that a \$4,000 difference in contributions will solve the serious problem we are facing in Canada is ludicrous. During the sponsorship scandal, Canadians were shocked to hear the stories about bags of money being transferred in restaurants and so on. The suggestion now that a \$20 prohibition on cash contributions will prevent that kind of thing from happening makes a mockery of the word "reform."

One of the sections in the accountability bill says that there will be a ban on secret donations. By definition, secret donations are not known. The idea that we can legislate things that are not known is absurd. In my opinion, it is laughing at us.

We have outlined in our brief our views on the specific provisions. We are opposed to any contribution limits. We think it is a violation of freedom of association. We expressed this opinion when Bill C-24 was being reviewed and we would like to reiterate it now. We think that the distinction between regulating elections and regulating political parties has been obliterated in Canada at the expense of political freedom.

For example, our party is very interested in building institutions across the country. We would like to build educational institutions to educate people on how to participate in the political process. We would like to build institutions to train workers how to participate. According to this bill, we would not

Que le plafond soit 1 000 ou 5 000 \$, il devrait être le même pour tous. Nous préférierions qu'il n'y ait pas de restrictions parce qu'il y a le problème de la corruption. D'ailleurs, cela peut arriver à tout le monde.

Je suis réparateur de voitures et beaucoup de clients m'ont dit: « Si tu ne me fais pas de facture, tu n'as pas besoin de me faire payer de taxes ». On peut dire que quelqu'un qui ne veut pas payer de taxes est corrompu. C'est une question de point de vue; on peut être corrompu pour un dollar ou un million de dollars. Peu importe. Ce n'est pas en plafonnant les contributions qu'on règlera ce problème. C'est une question de responsabilité. Pour ce qui est du montant des contributions, cela nous est égal, à condition que ce soit juste et équitable pour tous.

Anna Dicarlo, secrétaire du renouveau démocratique, Parti marxiste-léniniste du Canada: Merci de votre invitation. Nous estimons que vos délibérations portent sur un des problèmes les plus sérieux que connaît notre pays actuellement, à savoir le manque de confiance qu'ont manifesté les Canadiens à nombre d'occasions et la méfiance en général à propos de la classe politique, des partis politiques et du Parlement. Lors de la Commission Spicer, quand les Canadiens ont eu l'occasion d'exprimer leurs sentiments et leurs désirs, ils l'ont fait de façon très claire et éloquente. Depuis lors, nous avons vu différents projets de loi, différentes initiatives gouvernementales qui toutes étaient censées remédier à ce problème. Nous voici des années après et le problème n'a pas été réglé. Nous dirions même qu'il n'a pas été convenablement posé.

Le projet de loi C-2 a été présenté comme quelque chose qui devait aider à regagner la confiance des Canadiens et à renforcer la reddition de comptes. Je ne relirai pas tout ce que l'on a dit à ce sujet.

Nous estimons qu'il n'en est rien. Considérez les dispositions touchant le financement. Penser qu'une différence de 4 000 \$ dans le plafond des contributions va régler ce grave problème est ridicule. Pendant le scandale des commandites, les Canadiens ont été choqués d'entendre parler de sacs d'argent passés de mains en mains dans des restaurants, et cetera. Aller dire maintenant qu'interdire les contributions de 20 \$ en espèces va régler le problème, c'est ne pas comprendre ce que signifie « réforme ».

Un article du projet de loi stipule que l'on interdira les dons secrets. Par définition, s'ils sont secrets, c'est que personne n'est au courant. Il est donc absurde de parler de légiférer en la matière. C'est se moquer de nous.

Nous avons indiqué dans notre mémoire ce que nous pensions des différentes dispositions du projet de loi. Nous sommes contre tout plafonnement des contributions. C'est aller contre la liberté d'association. Nous l'avons dit à propos du projet de loi C-24 et nous le répétons. Il nous semble que l'on a oblitéré la distinction entre réglementation des élections et réglementation des partis politiques et que c'est notre liberté politique qui en souffre.

Par exemple, notre parti aimerait beaucoup construire des établissements partout au pays. Nous aimerions construire des établissements d'enseignement pour apprendre à la population comment participer au processus politique. Nous aimerions construire des établissements pour apprendre aux travailleurs

be able to launch an appeal to ask workers in the country to raise significant amounts of money to help build these institutions; we would be breaking the law.

Similarly, when we go door to door, which we do on a regular basis, if someone at one of these doors says, "Here is \$30," I would have to say, "No, I am sorry. That is against the law."

This is called encouraging Canadians to participate in the political process? In our opinion, it is actually marginalizing Canadians more and more. We think there are aspects of the regulations that will further strengthen the concentration of power in the upper echelons of political parties and further disenfranchise constituency associations, and we are opposed to those aspects. It is not that we are opposed to \$1,000 versus \$5,000; we were also opposed to \$5,000.

We would like very much to elaborate our views on this issue. We think it is the electoral process that should be regulated and funded, in much the same way that Mr. Gray is pointing to the need to keep the electors in consideration.

Political parties, in our opinion, are private institutions. They are recognized in the Canada Elections Act. It has been presented that they are the primary organizations through which Canadians are supposed to participate in political affairs.

We know the facts, namely, that less than 2 per cent of the population participates in a political party; yet, it is continually presented to us that political parties should be funded to the hilt because they play such an important role. How do we reconcile that with the great discrediting of political parties that has taken place? If the electoral process rather than political parties were funded, we could start discussing the problem of why Canadians have such big distrust, why they think politicians are just out for themselves, and why they see that when electoral reform is introduced, nothing seems to change.

I would like to address an issue that I think is extremely important, and that is the question of deliberation. I strongly believe that Canadians have no conviction that anything will change. It takes a humungous amount of research and dedication just to read the accountability bill and to try to grasp what changes it proposes. The media has not presented comprehensive coverage of the bill, probably because discourse on the bill has been reduced to political bickering or because whenever it looks like some light will be shed on the problem, the discussion stops.

I have read the minutes of the Senate. Very important questions have been raised, such as the constitutional issues around the separation of Crown and police authorities and questions about the proposed director of public prosecution. What difference would that position have made during the sponsorship scandal? Would we have seen politicians actually held to account? That question was posed but there was no discussion on it, from what we could see. No answers were provided.

comment participer. Avec ce projet de loi, nous ne pourrions pas lancer un appel auprès des travailleurs de tout le Canada afin de récolter des sommes importantes pour nous aider à construire ces établissements; ce serait enfreindre la loi.

De même, lorsque nous faisons du porte-à-porte, ce que nous faisons régulièrement, si quelqu'un nous dit: « Voici 30 \$ », je devrais dire: « Non, je suis désolée. C'est contre la loi. »

C'est ce qu'on appelle encourager les Canadiens à participer au processus politique? Cela revient en fait au contraire à marginaliser de plus en plus les Canadiens. Nous estimons que certains aspects de la réglementation concentreront encore davantage le pouvoir aux échelons supérieurs des partis politiques aux dépens des associations de circonscription et nous nous y opposons. Ce n'est pas que nous sommes contre 1 000 \$ plutôt que 5 000 \$; nous sommes également contre les 5 000 \$.

Nous aimerions beaucoup vous expliquer pourquoi. Nous estimons que c'est le processus électoral qui devrait être réglementé et financé et, comme M. Gray, c'est l'intérêt des électeurs qu'il faut d'abord servir.

Les partis politiques sont des entités privées. Ils sont reconnus dans la Loi électorale du Canada. On a dit que ce sont les principales organisations grâce auxquelles les Canadiens peuvent participer aux affaires politiques.

Nous connaissons les faits, à savoir que moins de 2 p. 100 de la population militent dans un parti politique; toutefois, on continue de nous dire qu'il faut financer au maximum les partis politiques parce qu'ils jouent un rôle tellement important. Comment peut-on dire cela quand on considère à quel point les partis politiques sont discrédités? Si l'on finançait le processus électoral plutôt que les partis politiques, nous pourrions commencer à nous demander pourquoi les Canadiens sont si méfiants, pourquoi ils pensent que les milieux politiques ne s'inquiètent que de leurs propres intérêts et pourquoi ils constatent que lorsque l'on parle de réforme électorale, rien ne semble changer.

J'aimerais revenir à un point qui me semble extrêmement important, celui des délibérations. Je suis fermement convaincue que les Canadiens n'ont aucun espoir que quoi que ce soit change. La simple lecture du projet de loi sur la responsabilité exige un acharnement et des recherches énormes si l'on veut essayer de comprendre ce qui est proposé. Les médias n'ont pas expliqué convenablement le projet de loi, probablement parce que les débats se sont limités à des affrontements entre politiciens ou parce que chaque fois qu'on a l'impression qu'on va pouvoir faire la lumière sur le problème, on met fin à la discussion.

J'ai lu les procès-verbaux du Sénat. On y a soulevé des questions très importantes, comme les questions constitutionnelles entourant la séparation de la Couronne et des autorités policières, ainsi que les questions concernant le directeur des poursuites publiques. Qu'est-ce que ce poste aurait pu changer au scandale des commandites? Est-ce qu'on aurait vu pour autant la classe politique tenue de rendre des comptes? Cette question a été posée, mais d'après ce que nous avons pu voir, elle n'a pas été mise en délibération. Aucune réponse n'y a été apportée.

We have also noticed that deals are being struck in which you can have 70 witnesses but the bill must be passed by September 29. Does such a deal really mean that the matters that the witnesses raised will be addressed? We do not see how it does. Who will take responsibility for whether the proposed accountability act will change anything? Will the Senate be accountable? Will the Senate be able to say, "Yes, we have seriously deliberated on these matters and we can say with conviction that this will change things in Canada," or will it be just an exercise in propaganda?

We would be very pleased to answer questions about what we think would improve the situation in Canada. This is not the time for motherhood statements or declarations that the bill will obviously change things and that, if you do not like it, you are against accountability. Yet we see that kind of atmosphere being generated.

Finally, we would like to speak to issue of the criminalization of politics in Canada, which is a serious development taking place. When Bill C-24 was introduced, Diane Davidson, who is the legal council at Elections Canada, made this point:

Lawmakers must anticipate that parties and candidates will seek ways to get around limits and disclosure requirements.

In other words, we are all suspect criminals. The accountability bill strengthens this perception. It poses the problem that we face in Canada in terms of the political process not functioning, not providing people with mechanisms of accountability as a matter of law and order. In Prime Minister Harper's words, we have to toughen the laws.

The notion is that if you hire more accountants, more auditors, a public prosecutor, and have policing day in and day out, that somehow will solve the problem. We think it creates a very bad culture of refusing to actually provide mechanisms in Canada that would allow people to hold politicians accountable and to do it such that people can say with conviction that this has changed the situation in Canada. Conviction can only come from discussing what is actually being proposed through to the end. That is not taking place. I hope that the Senate will take responsibility for examining this legislation and whether or not it addresses the serious concerns that Canadians have about politics' being out of control.

The Chairman: Thank you for that introduction. You have certainly raised many issues that honourable senators will want to expand upon with questions.

Marvin Glass, Representative, Communist Party of Canada: I have one minor correction to make to your introduction. I am not leader of the Communist Party of Canada. I am not sure if that would be a blessing or a curse. I am a mere mortal member authorized by the party to come before the committee today.

Nous avons également remarqué que certaines ententes prévoient que malgré vos 70 témoins, le projet de loi devra être adopté avant le 29 septembre. Ces ententes impliquent-elles que les questions soulevées par les témoins vont être abordées? Nous ne voyons pas comment il pourrait en être ainsi. Qui aura la responsabilité de faire en sorte que la Loi sur la responsabilité soit véritablement efficace? Est-ce que c'est le Sénat? Est-ce qu'il va pouvoir dire: « Oui, nous avons délibéré sérieusement de toutes ces questions et nous sommes convaincus que grâce à la loi, les choses vont changer au Canada », ou ne va-t-il s'agir que d'un exercice de propagande?

Nous serions très heureux de répondre aux questions concernant tout ce qui peut, à notre avis, améliorer la situation au Canada. Il n'est plus temps de faire de beaux discours ni de déclarer que le projet de loi va manifestement faire évoluer les choses ou que ceux qui le contestent sont contre la reddition de comptes. C'est pourtant ce que nous constatons.

Enfin, nous aimerions parler de la pénalisation de la vie politique au Canada, qui constitue une évolution très sérieuse. Lorsque le projet de loi C-24 a été déposé, la conseillère juridique d'Élections Canada, Diane Davidson, a fait la déclaration suivante:

Le législateur doit s'attendre à ce que les partis et les candidats s'efforcent de contourner les limites et les exigences de divulgation.

Autrement dit, nous sommes tous suspects d'agissements criminels. Le projet de loi sur la responsabilité renforce cette impression. Il pose le problème auquel nous sommes confrontés au Canada en affirmant que le processus politique est en panne et qu'il n'offre pas à la population de mécanismes de reddition de comptes relevant de la loi et de l'ordre. De l'aveu du premier ministre Harper, il faut renforcer la législation.

On prétend qu'en recrutant davantage de comptables, de vérificateurs, en nommant un directeur des poursuites publiques et en multipliant les contrôles policiers quotidiens, on va résoudre le problème. À notre avis, on va en réalité créer un état d'esprit très néfaste en refusant d'offrir les mécanismes qui permettraient aux Canadiens d'obliger la classe politique à rendre des comptes et de se convaincre que la situation a véritablement changé au Canada. Une telle conviction ne pourrait résulter que d'un véritable débat sur ce qui nous est proposé. Or, ce débat n'a pas lieu. J'espère que le Sénat prendra le soin d'étudier ce projet de loi pour voir s'il répond effectivement aux graves préoccupations des Canadiens concernant la politique qui échappent à tout contrôle.

Le président: Merci pour cette introduction. Vous avez soulevé de nombreuses questions sur lesquelles les sénateurs aimeraient intervenir.

Marvin Glass, représentant, Parti communiste du Canada: J'aimerais apporter un rectificatif à votre présentation. Je ne suis pas le chef du Parti communiste du Canada. Si je l'étais, serait-ce un bienfait ou une malédiction? Je ne suis qu'un simple mortel autorisé par le parti à comparaître aujourd'hui devant le comité.

We have a number of major concerns about the bill. I would like to read our submission. I hope honourable senators have copies in front of you.

Our main concern with the bill is that with the introduction of steep new limitations on annual financial contributions from individuals to political parties, their associations, candidates and leadership hopefuls, the financing of registered political parties will shift further from the realm of donations from the public to an even greater state support through per-vote funding.

Further, Bill C-2 completely eliminates all contributions from trade unions, which will significantly tilt the electoral playing field against the working class and progressive political parties that already face serious financial discrimination.

Further, Bill C-2 flies in the face of the court decision of *Figueroa*. Miguel Figueroa is, in fact, our party leader. In this case, brought by the Communist Party of Canada in 1993 to challenge undemocratic sections of the Canada Elections Act, two courts agreed that the act must make political activity in Canada accessible to all, including small parties and parties without representation in Parliament, and to all electors who have the right to join, campaign and vote for the parties of their choice.

Bill C-2 will make it even more difficult — I repeat, more difficult — for parties not currently in Parliament to be seen and heard between elections and during elections and will set back the democratic rights affirmed and reaffirmed in the *Figueroa* case.

Bill C-2 follows earlier legislation that significantly reduced the contributions of trade unions and corporations to registered parties and that provided for the transfer of public funds to political parties receiving over 2 per cent of the vote. Currently, five parties receive more than \$1.75 per vote. They are the parties currently represented in Canada plus the Green Party of Canada, which struggled mightily to overcome this undemocratic and discriminatory threshold only to run into the Broadcast Act, which does not guarantee access to small parties or even medium-size parties such as the Green Party to media and the public. Except for the Green Party of Canada, all other registered parties, that is, more than half of the registered parties, receive no funding at all under the 2 per cent threshold. In consequence, those political parties that enacted the legislation are the main beneficiaries of that legislation — that introduces the cynicism that Ms. Dicarolo was talking about — which gives them an enormous and unfair financial advantage over their competitors and further tilts the playing field against the majority of registered parties, which do not receive any financial benefit.

The main point here is that we think this makes small parties a self-fulfilling prophecy. The proposals you make are almost guaranteed to keep us small.

Le projet de loi nous cause plusieurs préoccupations sérieuses. J'aimerais vous lire notre exposé. J'espère que les sénateurs en ont reçu copie.

Notre préoccupation principale concerne l'imposition de nouvelles limites rigoureuses aux contributions financières annuelles des particuliers aux partis politiques, aux associations, aux candidats et aux courses à la direction des partis, qui va avoir pour effet d'éloigner le financement des partis politiques enregistrés des dons des simples particuliers pour l'assujettir davantage au soutien de l'État par l'intermédiaire d'un financement accordé en fonction du nombre de voix obtenues.

Par ailleurs le projet de loi C-2 élimine totalement toute contribution provenant des syndicats, ce qui aura pour effet de déséquilibrer les règles du jeu au détriment de la classe ouvrière et des partis politiques progressistes qui sont déjà sérieusement défavorisés au plan financier.

Par ailleurs, le projet de loi C-2 contredit le jugement dans l'arrêt *Figueroa*. Il se trouve que Miguel Figueroa est notre chef de parti. Dans cette affaire, intentée par le Parti communiste du Canada en 1993 pour contester les articles antidémocratiques de la Loi électorale du Canada, deux tribunaux ont reconnu que la loi doit permettre l'activité politique à tous les partis, y compris aux plus petits qui ne sont pas représentés au Parlement, ainsi qu'à tous les électeurs qui ont le droit d'adhérer au parti de leur choix, de faire campagne pour ce parti et de voter pour lui.

Or, avec le projet de loi C-2, les partis non représentés actuellement au Parlement vont avoir encore plus de difficulté — je répète, encore plus de difficulté — à se faire voir et à se faire entendre entre les élections et pendant les campagnes électorales; c'est un recul par rapport aux droits démocratiques affirmés et confirmés dans l'arrêt *Figueroa*.

Le projet de loi C-2 confirme une mesure antérieure qui a considérablement réduit les contributions des syndicats et des sociétés privées aux partis enregistrés et qui a prévu le versement de fonds publics aux partis politiques qui obtiennent plus de 2 p. 100 des voix. Actuellement, cinq partis touchent plus de 1,75 \$ par voix. Ce sont des partis actuellement représentés au Parlement canadien, ainsi que le Parti vert du Canada, qui a dû se battre avec acharnement pour surmonter ce seuil discriminatoire et antidémocratique avant de se heurter à la Loi sur la télédiffusion, qui ne garantit pas aux petits partis ou même aux partis d'importance moyenne comme le Parti vert l'accès aux médias et à l'électorat. À l'exception du Parti vert du Canada, tous les autres partis enregistrés, c'est-à-dire plus de la moitié des partis enregistrés, ne reçoivent aucun financement en vertu de ce seuil de 2 p. 100. Ainsi, les partis politiques qui ont assuré l'adoption de la loi en sont les principaux bénéficiaires — d'où le cynisme évoqué par Mme Dicarolo — ce qui leur confère un avantage financier considérable et injuste par rapport à leurs concurrents, et qui fait pencher davantage la balance au détriment de la majorité des partis enregistrés, qui n'obtiennent aucun avantage financier.

Pour l'essentiel, cette proposition condamne les petits partis à rester petits.

Further, the public interest is also subverted as the enormous financial benefit in the form of annual transfers of public money to five political parties completely discounts the votes and the support of all those voters who gave their votes to one or other of the registered parties receiving less than 2 per cent. The result of this is the current legal challenge to the 2 per cent threshold which the Communist Party and other registered parties have placed before the courts.

As with the previous legislation, Bill C-2 purports to make the Canada Elections Act and activities of political parties more transparent and democratic, but by reducing the annual contribution of individual donors from \$5,000 to \$1,000 and by eliminating all donations from trade unions and corporations, the new legislation will further tilt the playing field against those parties without representation in the House of Commons and in favour of those who currently dominate the House. In other words, the previous amendments ensured that the four parties in the House of Commons receive millions of dollars of public money annually without having to ask for a single donation from supporters, and they bar their competitors and critics from receiving even a nickel of public money by adding the 2 per cent threshold rule.

The Chairman: Mr. Glass, you are going a bit quickly. What you are saying is being translated. We will not cut you off, but we do have your paper and have had an opportunity to read it. If you want to summarize we will then open the floor to honourable senators.

Mr. Glass: I apologize. As you say, you do have our submission. We have seven major points on the last page of our submission. I will focus on those and refer your committee to the arguments for them in the earlier sections of our presentation.

First, we join with most of the smaller political parties in, first and foremost, calling for the removal of the 2 per cent threshold for public funding, which would make competition in elections a level playing field. It does not penalize parties who get a smaller number of votes than other parties. It says that we are having an election, everyone is on a level playing field, and everyone gets \$1.75 or whatever the case may be per vote.

Second, we are particularly concerned about the proposal to disallow trade unions to contribute to political parties. We would like to see that changed.

Third, we want significant cuts in the spending limits for parties and candidates during and between elections.

Fourth, we want the Broadcast Act to be amended to allow all political parties equal access to free time and paid political broadcasts and advertising, as well as a guarantee that the leaders' debates include the leaders of all political parties and to require all candidates' meetings during an election to include all candidates.

Par ailleurs, l'intérêt public est également bafoué par les énormes avantages financiers versés annuellement sous forme de transferts de fonds publics aux cinq principaux partis politiques, qui mettent à l'écart les votes et l'appui accordés par tous les électeurs à l'un des partis enregistrés qui ont obtenu moins de 2 p. 100 des voix. C'est ce qui a provoqué l'actuelle contestation judiciaire du seuil des 2 p. 100 intentée par le Parti communiste et d'autres partis enregistrés.

Comme la mesure législative précédente, le projet de loi C-2 vise à rendre la loi électorale et les activités des partis politiques plus transparentes et plus démocratiques, mais en faisant passer la contribution annuelle des particuliers de 5 000 à 1 000 \$ et en éliminant totalement les dons des syndicats et des sociétés privées, la nouvelle loi va faire une fois de plus pencher la balance au détriment des partis qui ne sont pas représentés à la Chambre des communes et en faveur de ceux qui y sont déjà. Autrement dit, les modifications garantissent aux quatre partis présents à la Chambre qu'ils recevront chaque année des millions de dollars de fonds publics sans avoir à solliciter le moindre don de leurs partisans, et elles empêcheront leurs concurrents et leurs détracteurs de recevoir le moindre montant de fonds publics grâce à l'imposition de la règle du seuil des 2 p. 100.

Le président: Monsieur Glass, vous allez un peu trop vite. Vos propos sont interprétés. Nous n'allons pas vous couper la parole, mais nous avons votre document et nous avons eu l'occasion d'en prendre connaissance. Si vous voulez bien le résumer, nous passerons aux questions des sénateurs.

M. Glass: Excusez-moi. Comme vous l'avez dit, vous avez notre mémoire. Nos sept arguments principaux y sont résumés à la dernière page. J'aimerais insister sur ces arguments, quitte à inviter les membres du comité à se reporter aux explications les concernant qui figurent dans le corps de notre mémoire.

Tout d'abord, nous joignons notre voix à celle de la plupart des petits partis politiques pour demander avant tout la suppression du seuil de 2 p. 100 pour le financement public, ce qui assurerait l'égalité de tous les concurrents lors des élections. Cette suppression ne pénalise pas les partis qui obtiennent moins de voix que les autres. Elle prévoit seulement qu'en cas d'élection, tout le monde sera à égalité et chacun obtiendra 1,75 \$ ou quelque autre somme pour chaque voix obtenue.

Deuxièmement, nous contestons particulièrement la proposition qui interdit aux syndicats de verser des contributions aux partis politiques. Nous souhaitons que cette disposition soit modifiée.

Troisièmement, nous souhaitons que l'on réduise considérablement les limites des dépenses des partis et des candidats en campagne électorale et entre les élections.

Quatrièmement, nous souhaitons que l'on modifie la Loi sur la télédiffusion de façon à garantir à tous les partis politiques un accès égal au temps d'antenne gratuit et le paiement des messages politiques et de la publicité, pour que les débats des chefs regroupent les chefs de tous les partis politiques et pour que toutes les réunions de candidats en campagne électorale réunissent obligatoirement tous les candidats.

I have run in four provincial and four federal elections. On many occasions — too many, I regret to say — I have had to call up organizers of all-candidates meetings and ask if I could speak to the electorate at their all-candidates meetings. I was told, “We already have too many candidates on the platform, Mr. Glass, so we are only inviting the big four.” I reply, “But you are denying us our chance to be one of the big five or the big six. You are making it a self-fulfilling prophecy.” Other points that we are addressing here do the same thing. I get their sincere apologies and a refusal, of course.

It is similar with our leader. We have a distinctive political program. No one ever accused us of repeating the election platform of the NDP, the Liberal Party or the Conservative Party of Canada. Our leader is as eloquent, I may say, if not more so than any political leader in Canada. He deserves an opportunity to appear before the media in the leaders’ debate. We may need to have three or four leaders’ debates in order to accommodate all political parties. So be it.

Fifth, we want the committee to seriously consider recommending introducing proportional representation. We think the first past the post system that we have had for years and years is becoming a political dinosaur in the world. More and more countries are instituting proportional representation. It is conceivable that in Canada one party that got 51 per cent of the votes in every riding would be the only party in the House of Commons under the first past the post system, so, in theory, 49 per cent of the Canadian population could be excluded from the House of Commons the way elections are currently organized.

Finally, it seems that crossing the floor has become a more and more popular occupation with politicians in the last five or ten years. That is their right. We would never suggest that a person’s conscience might not lead him or her to sit as an independent or join another political party, but we are concerned about that MP’s constituents. We would like some legislation requiring MPs who cross the floor to stand in a by-election.

The Chairman: I think you left out your sixth point. Do you want to say something about introducing right-to-recall legislation?

Mr. Glass: That call has been made by a number of other political parties, and we join the chorus of those who think that when the electorate of a particular riding believes that their MP has deviated from the platform he or she stood on or has disgraced him or herself, the electorate should have the right to recall the MP. It would require a significant number of signatures. It is not a frivolous thing to recall an elected member, but we think that the electorate should have that right.

The Chairman: This is right-to-recall legislation. Do you mean “legislation” or “legislator”?

Mr. Glass: The legislation.

Je me suis présenté à quatre élections provinciales et à quatre élections fédérales. À plusieurs reprises — trop souvent, je dois le dire — j’ai dû appeler les organisateurs de réunions publiques destinées à tous les candidats pour leur demander si je pouvais m’y adresser à l’électorat. On me répondait : « Nous avons déjà trop de candidats, monsieur Glass, et nous n’invitons que les quatre principaux ». Je répondais : « Mais vous nous privez de la possibilité de devenir l’un des cinq ou six principaux candidats. Vous nous condamnez à rester marginaux ». Les autres arguments que nous abordons ici sont du même ordre. J’obtiens toujours de sincères excuses, mais bien sûr, un refus.

Il en va de même pour notre chef. Nous avons un programme politique bien particulier. Personne ne nous a jamais accusés de reprendre la plate-forme électorale du NPD, du Parti libéral ou du Parti conservateur du Canada. Je n’hésite pas à le dire, notre chef est aussi éloquent, sinon plus, que les autres chefs politiques canadiens. Il mérite de pouvoir comparaître devant les médias lors des débats des chefs. Peut-être faudrait-il prévoir trois ou quatre débats des chefs pour donner la parole à tous les partis politiques et pourquoi pas?

Cinquièmement, nous voulons que le comité envisage sérieusement de recommander le passage à la représentation proportionnelle. Nous considérons que le scrutin uninominal qui nous est imposé depuis des années est devenu un dinosaure du monde politique. Les autres pays sont de plus en plus nombreux à instaurer la représentation proportionnelle. On pourrait concevoir qu’au Canada, un parti qui obtient 51 p. 100 des votes dans toutes les circonscriptions soit le seul parti présent à la Chambre des communes en vertu du scrutin uninominal et donc, théoriquement, 49 p. 100 de la population canadienne se trouverait exclue de la Chambre des communes en vertu du système électoral actuel.

Enfin, il semble que depuis cinq ou dix ans, le changement d’allégeance soit devenu l’activité la plus courante de nos hommes politiques. Évidemment, ils en ont le droit. Nous ne prétendons pas qu’il soit inconcevable qu’un élu se sente contraint, en conscience, de siéger en tant qu’indépendant ou d’adhérer à un autre parti politique, mais nous nous préoccupons de l’avis des électeurs. Nous voudrions que la loi oblige les députés qui changent d’allégeance à se présenter à une élection complémentaire.

Le président: Je pense que vous avez renoncé à votre sixième argument. Voulez-vous dire quelques mots d’une mesure législative qui reconnaîtrait le droit de rappel?

M. Glass: C’est ce qu’ont demandé plusieurs autres partis politiques et nous joignons notre voix à ceux qui considèrent que lorsque l’électorat d’une circonscription estime que son député s’est écarté de la plate-forme qu’il a défendue ou qu’il s’est déshonoré, les électeurs devraient avoir le droit de rappeler ce député. Il faudrait prévoir un nombre de signatures représentatif. Il n’est pas anodin de rappeler un élu, mais nous pensons que l’électorat devrait en avoir le droit.

Le président: Il s’agit de la législation sur le droit de rappel. Voulez-vous parler de la « législation » ou « du législateur »?

M. Glass: De la législation.

The Chairman: A number of senators have questions arising from your four excellent presentations.

Senator Zimmer: I found that with the major parties and their presentations we could predict what they were going to say, but the last three witnesses and now you four have expanded new ideas and have been very refreshing. For that, thank you.

I will touch lightly on three or four main issues that have come up in these discussions. First, the date of implementation for this proposed act. The date of implementation could have a dramatic effect on the donors, because if the provisions come into effect too early after the bill is passed, donations may be made that will have to be given back, and that would create an administrative nightmare. I ask all of you: What do you think the proper date of implementation would be?

Mr. Gray: I concur with the three party representatives who spoke before us, who generally agreed that January 1 of 2008 would be much preferable to the date in the bill. If changes are brought in, the burden falls on us to communicate those changes to our supporters and members before they make donations that might have to be returned. Communicating with our members is an expensive business for us.

The Chairman: Some of the witnesses before you did not say not January 1, 2008, but January 1, 2007, and one of the last witnesses said 2008.

Mr. Gray: I would concur with January 2008. It imposes a burden on us if we have to communicate this new structure to our members and have to do a special mailing for it. It is a real burden because we do not have any public funds at all.

Mr. Brisson: I guess you are asking me if I want to be shot now or later. Make it as late as it can be. As Mr. Gray just said, we have funding that is ongoing, and if some donations come in and we come under an infringement of the new bill, it will be hell on us because we do not have the same resources as the large parties. If it does not come at all, it will be even better.

Ms. Dicarlo: Even though we are a small party, we do plan ahead. These things come like a kick in your stomach when you are planning to raise funds. We are now in abeyance in terms of what we say. For example, in our party we ask people to contribute regularly on a monthly basis, based on their financial ability. We are now on hold, waiting to see what happens with this proposed legislation.

As we have said, we do not agree with limits at all. Already, from Bill C-24, the parties are reeling under their administrative responsibilities — and not only the small parties. We hear in discussions in the advisory committee that it is becoming harder and harder, especially for the bigger parties, to find volunteer workers who will take on the level of responsibility that is demanded of a chief agent.

Le président: Plusieurs sénateurs ont des questions à propos de vos quatre excellents exposés.

Le sénateur Zimmer: Lors des exposés des principaux partis, j'ai trouvé que ce que leurs représentants avaient à dire était assez prévisible, mais les trois derniers témoins et vous-mêmes avez exprimé des idées nouvelles et très rafraîchissantes, et je vous en remercie.

J'aimerais aborder trois ou quatre des principaux thèmes qui sont apparus dans les exposés. Tout d'abord, la date d'entrée en vigueur du projet de loi. Elle risque d'avoir de lourdes conséquences pour les auteurs de dons, car si les dispositions entrent en vigueur immédiatement après l'adoption du projet de loi, certains dons pourraient devoir être restitués, ce qui risque de provoquer un véritable cauchemar administratif. Je vous pose donc la question suivante: à votre avis, quand ces mesures devraient-elles entrer en vigueur?

M. Gray: Je suis d'accord avec les trois représentants de partis qui ont parlé avant nous, et qui estiment que le 1^{er} janvier 2008 serait une date bien préférable à celle qui figure dans le projet de loi. Si des modifications sont adoptées, c'est à nous qu'incombera le fardeau d'en informer nos partisans et nos adhérents avant qu'ils ne fassent un don que nous serions obligés de restituer. Les communications avec nos adhérents nous coûtent très cher.

Le président: Certains des témoins qui vous ont précédés ont parlé non pas du 1^{er} janvier 2008, mais du 1^{er} janvier 2007, et seul l'un des derniers témoins a parlé de 2008.

M. Gray: Je suis en faveur du 1^{er} janvier 2008. L'obligation de communiquer et d'informer nos adhérents de cette nouvelle structure et de constituer une liste d'expédition spécifique constituerait pour nous un fardeau, car nous ne bénéficions pas de fonds publics.

M. Brisson: Vous me demandez, je suppose, si je préfère qu'on m'abatte tout de suite ou plus tard. Le plus tard sera le mieux. Comme vient de le dire M. Gray, nous sollicitons actuellement des fonds et si des dons nous parviennent alors que nous sommes assujettis au nouveau projet de loi, ce sera catastrophique pour nous, car nous n'avons pas les mêmes ressources que les grands partis. Si le projet de loi n'est pas adopté, ce n'en sera que mieux.

Mme Dicarlo: Même si nous sommes un petit parti, nous devons planifier nos activités. De telles mesures font l'effet d'un coup de pied dans l'estomac lorsqu'on planifie une levée de fonds. Actuellement, notre message à nos adhérents est en suspens. Dans notre parti, nous demandons aux gens de faire régulièrement une contribution mensuelle en fonction de leur situation financière. Nous avons dû interrompre ce message dans l'attente de ce qu'il va advenir de ce projet de loi.

Comme nous l'avons dit, nous n'acceptons pas ces limitations. En vertu du projet de loi C-24, les partis sont déjà contraints de revenir sur leurs responsabilités administratives et cela ne concerne pas uniquement les petits partis. Au comité consultatif, on entend dire qu'il est de plus en plus difficile, en particulier pour les grands partis, de trouver des bénévoles prêts à assumer les responsabilités exigées d'un agent principal.

We could probably spend all day telling you stories about the nightmares in dealing with Elections Canada for the tiniest things, and we are talking about a small amount of money in our case.

We would prefer that the bill not be passed. If it is passed, we would like the implementation to be delayed as long as possible.

Mr. Glass: I would find 2008 acceptable but not optimally desirable. Our concern, as Ms. Dicarło voiced it correctly, is that most people in the electorate do not know that hearings like these are going on and that Bill C-2 is being discussed. The media seem to feel they have more important things to cover.

We support public hearings throughout the country as per the Romanow commission. This is an important topic before the Canadian electorate, and the electorate should be allowed the opportunity to hear the issues and options. Ordinary Canadians should have that opportunity, not just people who are in the leadership of political parties. That would take some time to organize and to advertise. For that reason and for the other reasons that have been mentioned, we would not want to see implementation any earlier than 2008.

Senator Zimmer: Other witnesses have raised the issue of convention fees. Interestingly, one witness suggested that there should be a cap. What are your thoughts on that?

Mr. Gray: I would like to remind the senator that until our last convention, convention expenses were allowed as tax deductions, as donations to the party. That has been denied us now, which has seriously impaired participation of our membership in the conventions. I would like to see that exemption restored.

Mr. Brisson: I fully agree with Mr. Gray. Again, the act is constantly being changed to hamper or handicap smaller parties. The convention is a chance for us to bring in new members. We will go through it next year. Already some people are interested in coming in, but when they find out that it is excluded as a tax donation, we will lose them. The legislation is constantly being construed to put down or prevent the smaller parties from flourishing.

Ms. Dicarło: We address that issue in our brief. It illustrates the problem we raised regarding regulating elections versus regulating political parties.

No one could convince me that funds raised at a convention where people get together to deliberate policy have anything to do with elections or politicians being held accountable and not being viewed as being corrupt. A political party should be able to have its convention, and if it wants to charge \$10,000 it should be able to do so. Somehow the question of convention fees has become

Nous n'aurions pas assez de la journée pour vous raconter les cauchemars que représentent nos rapports avec Élections Canada sur les questions les plus insignifiantes, et dans notre cas, il n'est question que d'un montant très modeste.

Nous préférierions que ce projet de loi ne soit pas adopté. S'il l'est, nous aimerions qu'il entre en vigueur le plus tard possible.

M. Glass: La date de 2008 me semble acceptable, mais elle n'est pas idéale. Ce que nous craignons, comme l'a bien dit Mme Dicarło, c'est que la plupart des électeurs ne sachent pas que ces audiences se tiennent actuellement sur le projet de loi C-2. Les médias semblent considérer qu'ils ont des sujets plus importants à traiter.

Nous souhaitons que l'on tienne des audiences publiques dans l'ensemble du pays comme l'a fait la Commission Romanow. Il s'agit là d'un sujet important pour l'électorat canadien, et les électeurs devraient pouvoir se renseigner sur les questions soulevées et les différentes options proposées. Cette possibilité devrait être offerte aux simples citoyens, et non pas uniquement aux dirigeants des partis politiques. Il faudrait prendre le temps d'organiser ces audiences et de les annoncer. Pour cette raison et pour les autres motifs que nous avons évoqués, nous ne souhaitons pas que ces mesures entrent en vigueur avant 2008.

Le sénateur Zimmer: D'autres témoins ont soulevé la question des frais d'inscription à un congrès politique. Une proposition intéressante faite par un témoin était d'établir une limite. Qu'en pensez-vous?

M. Gray: J'aimerais rappeler au sénateur que jusqu'à notre dernier congrès, les frais d'inscription à un congrès étaient autorisés en tant que déductions d'impôt, en tant que dons versés au parti. Cela nous est désormais refusé et a sérieusement nui à la participation de nos membres au congrès. J'aimerais que cette exemption soit rétablie.

M. Brisson: Je suis tout à fait d'accord avec M. Gray. Une fois de plus, on modifie constamment la loi pour entraver ou handicaper les petits partis. Pour nous, le congrès est l'occasion de recruter de nouveaux membres. Nous aurons un congrès l'année prochaine. Déjà certaines personnes ont manifesté leur intérêt à y participer, mais lorsqu'elles apprendront que les frais d'inscription sont exclus en tant que dons exemptés d'impôt, nous les perdrons. On interprète constamment la loi de façon à réprimer l'essor des petits partis.

Mme Dicarło: Nous avons abordé cet aspect dans notre mémoire. Cela traduit le problème que nous avons soulevé concernant la réglementation des élections par rapport à la réglementation des partis politiques.

Personne n'arrivera à me convaincre que des fonds recueillis à l'occasion d'un congrès où des gens se réunissent pour délibérer de politique ont quoi que ce soit à voir avec des élections ou avec le fait de tenir les politiciens responsables et de ne pas les considérer comme des gens corrompus. Un parti politique devrait pouvoir tenir son congrès, et s'il veut imposer des frais de 10 000 \$, il

linked to the issue of whether elections are free and fair. What does one have to do with the other?

When Mr. Baird spilled his guts, so to speak, the Chief Electoral Officer, Mr. Kingsley, said that the law is very clear and immediately asked for the books to be handed over. That alarmed us because it is more of the same, more internal regulation of political parties.

Mr. Kingsley said the law is very clear, meaning the Conservatives should have reported those fees as contributions, which they did not. However, during the discussions in Parliament, it was said that those fees are not contributions. That a law could be so open to interpretation is in itself a concern to us; anyone could be turned into a criminal at any moment based on an interpretation of the law.

We frequently encounter that problem with Elections Canada regarding the forms that have to be filled out for returns and so on. You think you have the right method set up, and then you find out that you do not.

Mr. Kingsley's desire to expand his policing powers was also a concern for us. He used the occasion of the convention fees to say, "This proves my point that I should be able to have search and seizure power." That reeks of moving in the direction of a police state, without even thinking. Countries do not wake up one day and say, "Let us become a police state." Rather, laws are passed without rhyme or reason and, all of a sudden, we find ourselves in a quagmire where we cannot turn right or left without being suspected a criminal.

No one in the Conservative Party had any intention of breaking any law when he or she registered to go to a convention, and I do not think the Conservatives who collected those fees did either, but now it is being debated in that way, as though they are potential criminals. We see the accountability bill moving us more in that direction.

Mr. Glass: I guess I will be the odd person out here. We call on the third point of our seven-point recommendation for spending limits for parties and candidates during and between elections. That would include limits on conventions. Large parties, almost by definition, have more wherewithal for conventions and are more likely, therefore, to attract the mainstream media. We believe that conventions and elections are not a matter of how much largesse you can display on television to the CBC or to other reporters, so we would have proposed limits on convention spending.

Senator Zimmer: Mr. Chairman, I have a question about Ms. Dicarolo's comment on distrust and transparency, but I will wait for the second round.

devrait pouvoir le faire. D'une certaine façon, on s'est mis à établir un lien entre la question des frais d'inscription à un congrès et la tenue d'élections libres et justes. Qu'est-ce que ces deux questions ont à voir l'une avec l'autre?

Lorsque M. Baird s'est mis à table, si on peut dire, le directeur général des élections, M. Kingsley, a indiqué que la loi est très claire et a immédiatement demandé qu'on lui remette les livres. Cela nous a beaucoup inquiétés parce que c'est un autre cas de réglementation interne accrue des partis politiques.

M. Kingsley a indiqué que la loi est très claire, ce qui signifie que les conservateurs auraient dû rapporter ces frais en tant que contributions, ce qu'ils n'ont pas fait. Cependant, au cours des délibérations qui ont eu lieu au Parlement, on a indiqué que ces frais ne constituent pas des contributions. Le fait qu'une loi puisse se prêter à ce point à l'interprétation est en soi une source de préoccupation pour nous. N'importe qui peut devenir un criminel n'importe quand en fonction de la façon dont on interprète la loi.

C'est un problème auquel nous nous heurtons souvent avec Elections Canada en ce qui concerne les formulaires à remplir pour les déclarations et ainsi de suite. On pense avoir adopté la bonne méthode puis on constate que ce n'est pas le cas.

Ce qui nous inquiète également, c'est le souhait de M. Kingsley d'élargir ses pouvoirs d'application de la loi. Il a profité de la question des frais d'inscription à un congrès pour dire que cela appuyait son argument selon lequel il devrait détenir des pouvoirs de perquisition et de saisie. C'est ainsi qu'on s'achemine vers un État policier, sans même y réfléchir. Les pays ne décident pas du jour au lendemain de devenir des États policiers. C'est plutôt le résultat de l'adoption de lois à tort et à travers qui fait en sorte que tout à coup nous nous trouvons dans une situation inextricable dans laquelle il est impossible de faire quoi que ce soit sans être soupçonné d'être un criminel.

Aucun membre du Parti conservateur n'a la moindre intention d'enfreindre la loi lorsqu'il s'inscrit à un congrès, pas plus, à mon avis, que les conservateurs qui ont recueilli ces frais, mais on débat aujourd'hui de cette question comme s'ils étaient des criminels en puissance. Nous considérons que c'est une tendance de plus en plus marquée que présente le projet de loi sur la responsabilité.

M. Glass: Je suppose que je vais me démarquer. En ce qui concerne le troisième point de notre recommandation en sept points, nous demandons des limites de dépenses pour les partis et les candidats au cours des élections et entre les élections. Cela inclurait des limites en ce qui concerne les frais d'inscription à des congrès. Les grands partis, presque par définition, disposent de plus de ressources pour la tenue de congrès et sont donc plus susceptibles d'attirer les médias grand public. Nous considérons que les congrès et les élections ne consistent pas à présenter à la télévision de Radio-Canada ou à d'autres journalistes les largesses dont on dispose, c'est pourquoi nous aurions proposé des limites aux dépenses relatives à un congrès.

Le sénateur Zimmer: Monsieur le président, j'ai une question à propos du commentaire fait par Mme Dicarolo à propos de la méfiance et de la transparence, mais j'attendrai le deuxième tour.

Senator Stratton: I would like to go back to the issue of the smaller parties; fundamentally that is a problem. Do any of you have any idea how many small parties there are?

Ms. Dicarlo: There are 12 registered political parties in total.

Senator Stratton: Beyond that, who knows, in an informal way?

Ms. Dicarlo: Three have been accepted for registration, and many political organizations in Canada are striving to be political parties but do not necessarily participate in elections. Those would not come under the registration system.

Senator Stratton: As I understand it, the Green Party is challenging, in court, the floor of 2 per cent?

Ms. Dicarlo: Actually, we are the only small party that is not participating in that challenge. We withdrew from it, but everyone else is participating.

Senator Stratton: I was in the Democratic Republic of the Congo in July for their first election in over 40 years. There were 33 presidential candidates. In one riding, there were 250 candidates for the House of Representatives. Mr. Glass, you say that every political party should be on the stage at every all-candidates meeting, but you see what can evolve. You can see the potential for the democratic process in the Democratic Republic of the Congo. We Canadian observers concluded that it was an open and free vote. They say that in future elections the number of presidential candidates will drop and the number of parties will drop and consolidate in order to achieve power.

Nevertheless, there were 250 candidates, some independent, some representing parties. My concern is this: If the 2 per cent threshold is removed, what will happen to the number of political parties? Also, how to you deal with the demand of each of those candidates to be in every debate on television and on the stage at every all-candidates meeting? You can see what is likely to transpire. I am presenting the other side of the argument for you to consider.

Mr. Gray: Senator Stratton, I agree with you that that number of candidates would indeed be intimidating. However, I would refer you to the March 2004 report of the Law Commission of Canada in which they recommended mixed-member proportional representation for Canada. In that recommendation, they dealt with what had been called the "pizza parliament." They noted that, while those who oppose proportional representation often point to places like Israel or Italy as almost unworkably complex, examinations by the Law Commission of Canada and other scholars have found that the factors at work were more cultural than political.

Le sénateur Stratton: J'aimerais revenir à la question des petits partis; fondamentalement il s'agit d'un problème. Avez-vous une idée du nombre de petits partis?

Mme Dicarlo: Il existe en tout 12 partis politiques enregistrés.

Le sénateur Stratton: Y en a-t-il d'autres?

Mme Dicarlo: Il y en a trois dont la demande d'enregistrement a été approuvée et de nombreuses organisations politiques au Canada s'efforcent de devenir des partis politiques mais ne participent pas forcément aux élections. Ces organisations ne seraient pas visées par le système d'enregistrement.

Le sénateur Stratton: D'après ce que je crois comprendre, le Parti Vert est en train de contester devant les tribunaux le seuil de 2 p. 100?

Mme Dicarlo: En fait, nous sommes le seul petit parti qui ne participe pas à cette contestation. Nous nous sommes retirés, mais tous les autres y participent.

Le sénateur Stratton: J'étais à la République démocratique du Congo en juillet pour leurs premières élections en plus de 40 ans. Il y avait 33 candidats à la présidence. Dans une circonscription, il y avait 250 candidats pour la Chambre des représentants. Monsieur Glass, vous dites que chaque parti politique devrait être présent à chaque réunion générale des candidats, mais vous savez ce qui peut en résulter. Vous pouvez constater les possibilités qu'offre le processus démocratique à la République démocratique du Congo. Les observateurs canadiens dont nous faisons partie en ont conclu qu'il s'agissait d'un vote libre et ouvert. On dit que lors d'élections futures, le nombre de candidats à la présidence diminuera de même que le nombre de partis qui fusionneront pour obtenir le pouvoir.

Quoi qu'il en soit, il y avait 250 candidats, certains indépendants, certains représentant des partis. Ma préoccupation est la suivante: Si on supprime le seuil de 2 p. 100, qu'arrivera-t-il au nombre de partis politiques? Par ailleurs, comment compose-t-on avec les exigences de chaque candidat qui veut participer à tous les débats télévisés et être présent à toutes les réunions générales de candidats? Vous pouvez devinez ce qui se passera. Je vous sou mets donc l'argument opposé.

M. Gray: Sénateur Stratton, je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que le nombre de candidats serait effectivement intimidant. Cependant, je vous renvoie au rapport de mars 2004 de la Commission du droit du Canada dans laquelle elle recommande une représentation proportionnelle mixte pour le Canada. Dans cette recommandation, elle traite de ce qu'on a appelé le « Parlement pizza ». La Commission a fait remarquer que même si ceux qui s'opposent à la représentation proportionnelle donnent souvent l'exemple de pays comme Israël ou l'Italie où la situation est si complexe qu'elle en est pratiquement ingérable, les examens de la part de la Commission du droit du Canada et d'autres spécialistes ont constaté que les facteurs en jeu étaient davantage culturels que politiques.

As you yourself said, for 40 years they have not had democratic elections there; suddenly elections are introduced and, without the experience of coalescing, people are rushing to the polls. The 2 per cent threshold, as it came to us in Bill C-24, does nothing to diminish that kind of rush to the polls or rush to stand on the hustings. All it does is impose a barrier that prevents the smaller parties from participating.

I would like to disagree with Mr. Glass, who called for a killing of the 2 per cent threshold. The problem is not the 2 per cent threshold. The problem is the focus on funding the parties out of the public purse rather than funding the access of the electorate to adequate information about the options available to them.

The registration process we have has curtailed the number of parties without that threshold being there. We have had a dozen to 15 registered political parties for about the past five years. Some come, some go. We lost the Natural Law Party and gained the Animal Activist Party. The number has stabilized. That is our political culture. There is a rough spectrum of about 12 to 15 major areas of political opinion that seek to be articulated.

The proportional representation recommended by the Law Commission of Canada, which said we should have mixed-member proportional representation like what is used in Scotland or Germany, would resolve that because the parties would gain representation based on public support, and that would encourage coalitions within Parliament, as it does in almost every other parliament in the world. There are only three nations with a population over 8 million in the world that have not moved into some form of proportional representation, and we are one of them.

Mr. Glass: First, I will agree with Mr. Gray. In the abstract, the spectre of 250 candidates is a daunting one, indeed.

Senator Stratton: There would be pages to the ballot. One person took over an hour to figure out whom to vote for. Other people had similar difficulty. It was a staggering number of candidates.

Mr. Glass: Mr. Gray's point is the important one here. That has never been part of Canadian culture. Our culture is to have somewhere between 10 and 15 political parties. There is no evidence of party inflation. If there were, I might share your concern.

Parties come and go. The Communist Party of Canada has been around since 1921. We will be around; we are not dropping out. Other parties, like the Marijuana Party and the Natural Law Party, come and go. We have a manageable number.

I run in Ottawa Centre usually, which often has more candidates than other ridings — 12, 13 or 14 candidates. You can count on my buddy John Turmel, if that name means

Comme vous l'avez dit vous-même, pendant 40 ans il n'y a pas eu d'action démocratique là-bas; soudainement, on déclenche des élections et, sans l'expérience de la coalition, les candidats se précipitent. Le seuil de 2 p. 100, tel qu'il nous a été présenté dans le projet de loi C-24, ne restreint aucunement ce type de comportement. Il ne fait qu'imposer un obstacle qui empêche la participation des petits partis.

Je ne suis pas d'accord avec M. Glass lorsqu'il réclame la suppression du seuil de 2 p. 100. Le problème, ce n'est pas le seuil de 2 p. 100. Le problème, c'est l'accent que l'on met sur le financement des partis à même les fonds publics plutôt que le financement de l'accès, par l'électorat, à des renseignements adéquats sur les options qui s'offrent à lui.

Le processus d'enregistrement en vigueur a réduit le nombre de partis sans l'existence d'un seuil. Depuis les cinq dernières années environ, nous avons 12 à 15 partis politiques enregistrés. De nouveaux partis sont créés, d'autres disparaissent. Nous avons perdu le Parti de la loi naturelle et assisté à la création du Animal Activist Party. Leur nombre s'est stabilisé. Cela correspond à notre culture politique. Il existe environ 12 à 15 grands secteurs d'opinion politique qui cherchent à s'exprimer.

La représentation proportionnelle recommandée par la Commission du droit du Canada, qui indiquait que nous devrions avoir une représentation proportionnelle mixte comme celle qui existe en Écosse et en Allemagne, réglerait en partie ces problèmes parce que les partis obtiendraient une représentation en fonction de l'appui public, ce qui encouragerait les coalitions au sein du Parlement, comme c'est le cas dans pratiquement tous les autres parlements du monde. Il n'y a que trois pays au monde ayant une population de plus de huit millions d'habitants qui n'ont pas adopté une forme quelconque de représentation proportionnelle, et nous sommes l'un d'eux.

M. Glass: Tout d'abord, je tiens à dire que je suis d'accord avec M. Gray. Dans l'abstrait, la perspective d'avoir 250 candidats est effectivement intimidante.

Le sénateur Stratton: Le bulletin de vote comporterait de nombreuses pages. Il faudrait plus d'une heure pour qu'une personne décide pour qui voter. D'autres personnes ont éprouvé des difficultés semblables. Il s'agissait d'un nombre stupéfiant de candidats.

M. Glass: L'argument présenté par M. Gray est important. Cela n'a jamais fait partie de la culture canadienne. Notre culture consiste à avoir environ 10 à 15 partis politiques. Il n'y a aucune preuve selon laquelle le nombre de partis augmente de façon démesurée. Si c'était le cas, je partagerais peut-être votre préoccupation.

Les partis vont et viennent. Le Parti communiste du Canada existe depuis 1920 environ. Nous continuerons d'exister; nous ne disparaîtrons pas. D'autres partis, comme le Parti marijuana et le Parti de la loi naturelle vont et viennent. Le nombre de partis est gérable.

Habituellement, je suis candidat dans Ottawa-Centre, qui compte plus de candidats que d'autres circonscriptions — 12, 13 ou 14 candidats. Vous pouvez compter sur la présence de

anything, to be there. I asked to be on the platform and they said, "If we give every candidate five minutes to say something and then there are questions, we will be here until tomorrow morning."

I suggested that we put the names of all the candidates in a hat and draw out six for each evening. That was vetoed. The compromise suggestion was to have all the main parties one night, when 98 per cent of the electorate would come out, and then my party, the Marijuana Party and the Rhinoceros Party the second night. I said that was not fair.

The same applies to the leaders' debate. For two nights of debate the leaders' names are put in a hat, six are drawn out each night and they debate two nights, one in English and one in French. That takes account of the reality of the Canadian culture and accommodates small parties, giving them a level playing field with the major parties.

One cannot say that 250 parties could not happen in Canada. When that becomes imminent, it seems to me that electoral reform of one sort or another would be in order, but to be honest I do not see that in the coming decades.

Mr. Gray: I would like to clarify my remark when I said that I disagreed with Mr. Glass about killing the 2 per cent threshold. It is not that I disagree with killing the 2 per cent threshold. I disagree with his statement that that in itself would level the playing field. It would not. The idea of awarding about \$1.80 per year per vote gained in the last election is retrospective. It is a formula for preserving the status quo. Certainly, we should abolish the 2 per cent threshold, but that in itself will not level the playing field.

Senator Stratton: I am in favour of proportional representation, although perhaps not as you describe it. I like the Australian system.

Senator Milne: As I did with the last witnesses, I will try to come back to the specifics of the bill in front of us. We have explored the question of the coming into force date of the legislation, once the bill is passed, which will happen. What about the specifics of reducing the individual contributions to your party from \$5,000 to \$1,000? What sort of impact will that have on you?

Mr. Gray: As I have said, we have always had a \$5,000 limit. Further reducing the limit at the same time as the parties in the House have voted themselves \$30 million per year of taxpayers' money to fund their re-election campaigns is manifestly unjust. I would say leave the \$5,000 limit where it is.

Mr. Brisson: As I said in my opening remarks, there is not a level playing field among the parties because they fund themselves out of taxpayers' money. Make it equal for everyone. Take away

mon copain John Turmel, si ce nom vous dit quelque chose. J'ai demandé à prendre la parole dans le cadre de la campagne électorale et on m'a répondu, « Si nous accordons à chaque candidat cinq minutes pour s'exprimer et qu'il y a des questions, nous serons ici jusqu'à demain matin ».

J'ai proposé que nous mettions les noms de tous les candidats dans un chapeau et que nous en tirions six chaque soir. Cette proposition a été rejetée. Le compromis qui a été proposé consistait à réunir tous les principaux partis un soir, lorsque 98 p. 100 de l'électorat serait présent, puis mon parti, le Parti marijuana et le Parti rhinocéros le deuxième soir. J'ai dit que c'était injuste.

La même chose vaut pour le débat des chefs. Pendant deux soirs de débat, on met les noms des chefs dans un chapeau, on en tire six chaque soir et ils débattent deux soirs, un soir en anglais et un soir en français. Cela tient compte de la réalité de la culture canadienne et satisfait les petits partis en leur offrant des conditions égales à celles dont bénéficient les principaux partis.

On ne peut pas dire qu'il est impossible que 250 partis existent au Canada. Lorsque la situation deviendra imminente, il me semble qu'il serait temps de procéder à une réforme électorale quelconque, mais honnêtement, je ne crois pas que cela se produira dans les décennies à venir.

M. Gray: Lorsque j'ai dit que je n'étais pas d'accord avec M. Glass qui voulait supprimer le seuil de 2 p. 100, j'aimerais préciser ce que je voulais dire. Ce n'est pas que je ne suis pas d'accord avec l'élimination du seuil de 2 p. 100. Je ne suis pas d'accord avec la déclaration qu'il a faite selon laquelle cette mesure en soi permettrait d'égaliser les règles du jeu. L'idée d'accorder environ 1,80 \$ par année par vote obtenu au cours des dernières élections est rétrospective. C'est une formule pour préserver le statu quo. Bien sûr, nous devrions abolir le seuil de 2 p. 100 mais cela en soi n'égalisera pas les règles du jeu.

Le sénateur Stratton: Je suis favorable à la représentation proportionnelle mais pas de la façon dont vous la décrivez. Je préfère le système australien.

Le sénateur Milne: Comme je l'ai fait dans le cas des derniers témoins, j'aimerais revenir aux particularités du projet de loi dont nous sommes saisis. Nous nous sommes penchés sur la question de la date d'entrée en vigueur de la loi, une fois que le projet de loi sera adopté, ce qui se fera. Qu'en est-il de la réduction des contributions individuelles à votre parti qui passeraient de 5 000 \$ à 1 000 \$? Quelles en seront les conséquences pour votre parti?

M. Gray: Comme je l'ai dit, nous avons toujours eu une limite de 5 000 \$. Réduire davantage la limite au moment même où les partis à la Chambre se sont votés un budget de 30 millions de dollars par année provenant de l'argent du contribuable pour financer leur campagne de réélection est une mesure de toute évidence injuste. Je dirais simplement que l'on maintienne la limite de 5 000 \$.

M. Brisson: Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, les règles du jeu ne sont pas égales pour les partis parce qu'ils se financent eux-mêmes à même l'argent du

the funding that is given to all political parties that have reached a certain threshold. Make us all equal. Again, allow us to go and get the money from the people who wish to support the party. If you put in place restriction after restriction, eventually you will have only four parties to play with. Political parties exist to allow people to express their points of view. If only 50 people in this country want to support a particular political party, they must have a chance to express themselves. The concepts they promote might give one of the major parties a good idea.

Politics is not for the politicians but for the people. That was said in the *Figueroa* decision. I made the same comment in 1999 to a committee. If we tell people that we will restrict how they can support a party, then politics is for politicians again.

Any financial restriction that becomes a hardship on a party goes against that judge's comment. If it is at \$5,000 now, leave it there. At some point political parties will be forced to become creative and use trickery to raise funds, but that is when it comes down to corruption. If you wound an animal and back it up against a wall it will defend itself. Many people have a political point of view they will advance. If you start restricting the advancement of political points of view, then that is what you will cause.

Senator Milne: Ms. Dicarlo, you said you do not agree with any restrictions whatsoever on fundraising; is that right?

Ms. Dicarlo: No, we do not, on principle. Regarding how the proposed restriction would affect us, the base of our support comes from small contributors; therefore we would not be seriously affected. However, it would affect various projects that we would like to launch.

Mr. Glass: We oppose the restriction from \$5,000 to \$1,000. If that happens in conjunction with eliminating contributions from corporations and trade unions, we feel that it further tilts the playing field in favour of those who are already represented in the House of Commons. We do support some limit on individual contributions but we do not think it is beneficial to the process and to the small parties in particular to reduce the limit from \$5,000 to \$1,000.

Senator Milne: When my husband was a candidate several times for the House of Commons, I believe there were 13 candidates. They all got up on the election stage, including the Marxist-Leninists. It was always a woman running for them. The transcendental meditation party was there and so was the Rhinoceros Party. It was quite a free-for-all on the stage.

contribuable. Faisons en sorte que les règles soient égales pour tous. Éliminez le financement accordé à tous les partis politiques qui atteignent un certain seuil. Faites en sorte que nous soyons tous sur le même pied d'égalité. Comme je l'ai déjà dit, permettez-nous de recueillir des fonds de ceux qui souhaitent appuyer le parti. Si vous continuez à imposer restrictions après restrictions, vous finirez par n'avoir plus que quatre partis. Les partis politiques existent pour permettre à la population d'exprimer son point de vue. Si seulement 50 personnes au pays veulent appuyer un parti politique en particulier, il faut qu'ils aient la possibilité de s'exprimer. Les notions dont ils font la promotion pourraient donner de bonnes idées à l'un des principaux partis.

La politique n'est pas réservée aux politiciens mais appartient à la population. C'est ce qu'a déclaré l'arrêt *Figueroa*. J'ai fait la même observation devant un comité en 1999. Si nous disons à la population que nous restreindrons la façon dont elle peut appuyer un parti, alors la politique est à nouveau réservée aux politiciens.

Toute restriction financière qui cause du tort à un parti va à l'encontre de cette déclaration du juge. Si la limite en vigueur est de 5 000 \$, laissons-la telle quelle. À un certain moment, les partis politiques seront obligés de faire preuve de créativité et de recourir à la ruse pour recueillir des fonds, mais c'est là où cela devient de la corruption. Si vous blessez un animal et l'acculez contre un mur, il se défendra. La plupart des gens ont une opinion politique qu'ils voudront promouvoir. Si vous commencez à restreindre l'expression d'opinions politiques, c'est le résultat que vous obtiendrez.

Le sénateur Milne: Madame Dicarlo, vous avez dit que vous étiez contre toute restriction quelle qu'elle soit en matière de collecte de fonds; est-ce exact?

Mme Dicarlo: Nous nous y opposons en principe. En ce qui concerne la façon dont la restriction proposée nous toucherait, notre soutien provient essentiellement de petits donateurs; par conséquent cette restriction n'aurait pas pour nous de graves conséquences. Cependant, elle nuirait à divers projets que nous avons l'intention de mettre sur pied.

M. Glass: Nous nous opposons à la restriction qui passerait de 5 000 \$ à 1 000 \$. Si cela se produit parallèlement à l'élimination des contributions de la part des sociétés et des syndicats, nous considérons que cela fait pencher encore davantage la balance en faveur de ceux qui sont déjà représentés à la Chambre des communes. Nous appuyons effectivement l'établissement d'une certaine limite en ce qui concerne les contributions individuelles, mais nous ne croyons pas que le fait de faire passer cette limite de 5 000 \$ à 1 000 \$ soit avantageux pour le processus et pour les petits partis en particulier.

Le sénateur Milne: Lorsque mon mari s'était porté candidat plusieurs fois à un siège à la Chambre des communes, je crois qu'il y avait 13 candidats. Ils étaient tous réunis pour la présentation de leur programme électoral, y compris le Parti Marxiste-Léniniste. C'était à chaque fois une femme qui représentait ce parti. Il y avait le Parti de la méditation transcendante et aussi le Parti rhinocéros. C'était vraiment la mêlée générale.

Senator Joyal: If Canadian citizens have an opportunity to listen to the testimony we have heard this afternoon from the so-called small parties they will be very much impressed by the level of arguments and the demonstration you put forward this afternoon, as well as what you set out in your briefs. It illustrates the dynamics of public life in Canada. If any candidate were allowed to come forward in an election and debate freely with other leaders of the so-called national parties, public debate would be enriched. I mention that because I believe all of us around the table, regardless of our personal preference, would share that comment.

I want to come back to the issue of the democratic rights that all of you call upon directly or indirectly in your presentations. I understand that the Canadian Action Party, the Christian Heritage Party, the Communist Party, the Green Party, the Marijuana Party from whom we did not hear, along with the Marxist-Leninist Party and others joined in challenging Bill C-24 with regard to the threshold. As Senator Milne mentioned, the Marxist-Leninist Party has withdrawn from that challenge as of February 18, 2006.

Based on the point of view presented this afternoon by Mr. Stephen Best of the animal rights party, would you conclude that this reduction and the additional constraints that are included in Bill C-2 would hurt your freedom to exercise your democratic rights as a party? Do you feel that you would have a basis upon which to challenge before a court of law the impact of the bill on your activities?

Of course, I am looking at Mr. Glass first because Mr. Figueroa, as the leader of the Communist Party, is such an achiever of establishing the rights of the small parties that I do not want to get to your commitment. Is it your conclusion that it would hurt the small parties as much or the comparable level than Bill C-4 that you feel it would open a challenge of the bill in courts?

Mr. Glass: Indeed we would. It would be an example for us of a cure worse than the disease. The constraints would be so onerous than in our opinion we would actually be worse off than before. We obviously had trouble with the legislation in the past and that is why we brought our court challenge, but the reduction from \$5,000 to \$1,000, the elimination of funding by trade unions and so on, we think would be an even greater burden and hardship on small parties. Some of them — not ours but some of them — might actually disappear because of this proposed legislation, so we consider it to be a retrogressive step and would challenge it.

Senator Joyal: I ask the same question of Mr. Gray, because you still appear, as I understand, in the challenge of Bill C-4.

Mr. Gray: We participated in that challenge, or at least in funding that challenge. However, the kinds of restrictions being brought in on fundraising will impair our capacity to go to court

Le sénateur Joyal: Si les citoyens canadiens ont l'occasion d'entendre les témoignages que nous avons entendus cet après-midi de la part des petits partis comme on les appelle, ils seront très impressionnés par les arguments que vous avez présentés cet après-midi de même que par la teneur de vos mémoires. Cela reflète la dynamique de la vie publique au Canada. Si tous les candidats étaient autorisés au cours d'une élection à débattre librement avec d'autres chefs des soi-disant partis nationaux, cela permettrait d'enrichir le débat public. Je le mentionne parce que je crois que tous ceux d'entre nous assis autour de la table, indépendamment de notre préférence personnelle, seraient du même avis.

Je tiens à revenir à la question des droits démocratiques que vous avez tous abordés directement ou indirectement dans vos présentations. Je crois comprendre que le Parti de l'action canadienne, le Parti de l'Héritage Chrétien du Canada, le Parti communiste, le Parti Vert, le Parti Marijuana que nous n'avons pas entendu, de même que le Parti Marxiste-Léniniste et d'autres partis ont uni leurs efforts pour contester la question du seuil figurant dans le projet de loi C-24. Comme le sénateur Milne a mentionné, le Parti Marxiste-Léniniste s'est retiré de cette contestation dès le 18 février 2006.

Le point de vue exprimé ici cet après-midi par M. Stephen Best, du parti de la défense des animaux, vous amène-t-il à conclure que cette réduction et les contraintes supplémentaires prévues dans le projet de loi C-2 feraient en sorte que votre parti serait moins libre d'exercer ses droits démocratiques? Pensez-vous que vous auriez des raisons de contester devant les tribunaux les répercussions du projet de loi sur vos activités?

Je m'adresse, bien sûr, à M. Glass en premier, puisque M. Figueroa, en sa qualité de chef du Parti communiste, a tellement bien réussi à établir les droits des petits partis que nous avons déjà une bonne idée de son engagement. D'après vous, le projet de loi C-2 ferait-il autant de tort aux petits partis que le projet de loi C-4, si bien que vous auriez matière à le contester devant les tribunaux?

M. Glass: Certainement. C'est pour nous un cas où le remède proposé est pire que la maladie. Les contraintes seraient tellement onéreuses à notre avis que notre situation serait encore pire qu'avant. Les dispositions législatives déjà prévues étaient inacceptables à notre avis, et c'est pourquoi nous les avons contestées devant les tribunaux, mais les nouvelles dispositions visant à ramener le plafond de 5 000 \$ à 1 000 \$, à interdire les contributions de la part des syndicats, et cetera, augmenteraient encore davantage le fardeau et les difficultés pour les petits partis. Certains d'entre eux — pas le nôtre, mais certains d'entre eux — pourraient en fait disparaître en raison des nouvelles dispositions. Nous considérons donc qu'il s'agit d'une mesure rétrograde, et nous la contesterions.

Le sénateur Joyal: Je pose la même question à M. Gray, puisque vous figurez toujours au nombre des partis, si je ne m'abuse, à la contestation du projet de loi C-4.

M. Gray: Nous avons participé à cette contestation, ou nous avons tout le moins participé à son financement. Cependant, les limites que l'on veut maintenant imposer au financement des

if we need to. Let me give you an example. We have one candidate in British Columbia, who, when he began to organize an electoral district association and began enunciating our party policies, was punished by his employer with suspension without pay for a month.

I went to Elections Canada and asked Mr. Kingsley if would please launch a Charter challenge, a suit against that employer, because I feel if any employer anywhere in the country can punish a citizen for exercising their section 3 Charter rights none of us has those rights. However, Mr. Kingsley said he is not authorized to act under the Charter; he is only authorized to act under the Elections Act. Therefore it falls to us to try and defend our candidate's right to exercise his Charter 3 liberties, but we have to raise funds to go to court for that. It will probably cost \$250,000. Every cent that we raise will be raised under the limitations that are about to be imposed and will be taken away from our participation in future campaigns.

We are being strangled by the legislation and inhibited from protecting citizens' Charter rights because we are not funded to do a Charter challenge. To be funded to do a Charter challenge you have to be trying to destroy the moral fibre of the nation. Those are the only people who get funded. This limitation is very severe. We want to defend every Canadian's section 3 Charter rights, and we cannot because we are inhibited by the regulations in this act.

Ms. Dicarlo: I would like to make a point but not in terms of how it affects us. That is one of the maladies in our society that there is too much of "what is in it for me, how does it affect me." I am talking about the new limits, and even when Bill C-24 was introduced, it immediately made me think of the fact that when the Reform Party came into being, and probably if we look at the history of all the parties, large sums of money were solicited. In the case of the Reform Party the oil industry in Alberta was one of the key factors in terms of seed money to get the party off the ground. I have a hard time envisaging how a political party, even if it had the support of the mainstream in Canada, the establishment in Canada, and someone who said that the Liberals, the Conservatives, the NDP have done a lousy job, it is time for a new party that takes over Parliament, how would it get off the ground?

This stifles the emergence of new political opposition. It affects the existing parties that have had to play the game facing the sun for a long time. When I talk about political freedoms and democratic rights, I am not looking at it just from our standpoint.

partis feront en sorte que nous pourrions plus difficilement aller devant les tribunaux le cas échéant. Je vous donne un exemple. Nous avons un candidat en Colombie-Britannique qui a été puni par son employeur — celui-ci l'a suspendu sans traitement pendant un mois — lorsqu'il s'est mis à organiser une association de circonscription et à présenter le programme politique de notre parti.

Je suis allé rencontrer M. Kingsley, à Élections Canada, pour lui demander s'il ne voudrait pas lancer une contestation en vertu de la Charte, intenter une poursuite contre l'employeur, car j'estimais que si un employeur canadien peut ainsi punir un citoyen qui exerce les droits qui lui sont garantis par l'article 3 de la Charte, nous sommes privés de ces droits par le fait même. M. Kingsley m'a toutefois indiqué qu'il n'était pas habilité à prendre quelque mesure que ce soit en vertu de la Charte, qu'il ne pouvait intervenir qu'en vertu de la Loi électorale. C'est donc à nous qu'il incombe de défendre le droit de ce candidat d'exercer les libertés qui lui sont garanties par l'article 3 de la Charte, mais nous devons recueillir des fonds pour pouvoir aller défendre ainsi ses droits devant les tribunaux. Cela coûtera sans doute 250 000 \$.

Tous les fonds que nous recueillerons seront soumis aux limites que l'on veut maintenant nous imposer et ne pourront donc pas servir à financer notre participation à des campagnes futures. Le projet de loi nous prendra à la gorge et nous empêchera de protéger les droits qu'ont les citoyens en vertu de la Charte, puisque nous n'avons droit à aucun financement pour lancer une contestation fondée sur la Charte. Seuls ceux qui s'en prennent aux valeurs morales de notre société ont droit à ce financement. Les limites imposées sont très sévères. Nous allons défendre les droits de tout citoyen canadien tels qu'ils sont énoncés à l'article 3 de la Charte, mais nous ne pouvons pas le faire à cause des règles prévues dans cette loi qui limitent notre liberté d'action.

Mme Dicarlo: Je voudrais intervenir ici, mais pas pour vous parler des conséquences qu'il y aurait pour nous. C'est là un des maux qui affligent notre société: chacun demande « qu'est-ce que cela va me rapporter, quelles seront les conséquences pour moi? » Je parle ici des nouvelles limites, et même lorsque le projet de loi C-24 a été déposé, j'ai aussitôt pensé au Parti réformiste et aux sommes considérables qui ont été sollicitées pour sa création — il en a sans doute été de même lors de la fondation de tous les partis. Dans le cas du Parti réformiste, le secteur pétrolier de l'Alberta a joué un rôle clé pour ce qui est de lui assurer les fonds de démarrage nécessaires à sa fondation. J'ai du mal à imaginer qu'un parti politique, même s'il avait l'appui de la majorité au Canada, de l'establishment canadien, que quelqu'un qui dirait que les libéraux, les conservateurs et les néo-démocrates ont si mal fait les choses qu'il faudrait qu'un nouveau parti prenne les rênes au Parlement, puisse créer ce nouveau parti.

On tue dans l'œuf toute velléité de créer un nouveau parti politique, ce qui a un effet sur les partis existants, qui jouent le jeu depuis longtemps en faisant face au soleil. Quand je parle de libertés politiques et de droits démocratiques, je ne le fais pas

I am talking about the effect on the entire polity. I am talking in terms of what it says about the right of people to get together for political purposes.

[Translation]

Mr. Brisson: That is the first time that I have heard that an association of political parties is challenging this bill.

I guess that when they realized how much money we were raising, they decided that it would be of no use to approach us. Our party is in no way involved in this. It is the first time that I have heard of it.

[English]

Senator Joyal: My other question is about an element of unintended impact of the legislation, and over-legislation on parties. At a point in time, it bureaucratizes the process to the point whereby parties become more or less an extension of the Elections Act of Canada. In other words, the more you open the financing of parties to public money or taxpayer money the more you invite controls and interventions in the parties' affairs. The idea of now ruling the convention, regulating the convention, regulating the nomination meeting, regulating everything, at one point in time we will be a country whereby the level of discretionary initiative in terms of political party life will be minimal.

We could have the best intentions in proposing legislation, but we have to measure the impact of that legislation. Sometimes it is difficult to measure it on the immediacy of proposing the legislation because you cannot see all the little points that it will trigger down the road. Over a period of time you will end up with a result that will not be exactly the kind of democratic life we would like to have in Canada. Therefore to correct some identified system defects, and we all agree that something should be done, we might end up finding a cure that is worse than the disease. We should be conscious of that problem.

I would like to have your comments on what you measure as the impact of the legislation in terms of your daily life and how you think you will continue to grow within that legislation.

Ms. Dicarolo: I can give you a concrete example of one of our concerns. We are very active in organizing Canadian youth. There is nothing more important for our party that having our youth active learning how to politically organize themselves. Right away Bill C-2 poses a problem to university students who might just want to donate a \$20 bill to a political party. This bill will make it necessary for the student to write a cheque while all she or he wanted to do was carry out the most innocent political activity. Now this thing has been stuck on their heads. If they are doing it as a party club, everything is being so regulated that it is creating a bureaucratic nightmare to make sure that they are in order in

uniquement à partir de notre point de vue à nous. Je pense aux répercussions pour la politique tout entière. Je pense aux conséquences pour le droit d'assemblée politique des citoyens.

[Français]

M. Brisson: C'est la première fois que j'entends parler qu'il existe une association de partis politiques qui conteste ce projet de loi.

J'imagine qu'en voyant l'argent qu'on faisait, ils trouvaient que cela ne valait pas la peine de nous approcher. Le parti n'a pas été sollicité dans tout cela. C'est la première fois que j'en entends parler.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: J'ai une autre question qui concerne une des conséquences involontaires de la réglementation ou de la surréglementation des partis par voie législative. Le processus finit par devenir tellement bureaucratisé que les partis ne sont ni plus ni moins qu'une prolongation de la Loi électorale du Canada. Autrement dit, plus on assure le financement des partis politiques à même les deniers publics ou l'argent des contribuables, plus on ouvre la porte à l'ingérence dans les affaires des partis et au contrôle de leurs activités. Si on se met à réglementer les congrès politiques, à réglementer les assemblées de mise en candidature, à tout réglementer, les partis politiques n'auront plus qu'un pouvoir discrétionnaire minime dans la conduite de leurs affaires.

Toute mesure législative, si bien intentionnée soit-elle, pourrait avoir des conséquences qu'il convient d'évaluer. Or, il est parfois difficile d'évaluer ces conséquences au moment où la mesure est proposée, parce qu'on ne peut pas voir toutes les répercussions qu'elle va déclencher au fur et à mesure de son application. Avec le temps, la vie démocratique au Canada pourrait ne plus être ce que nous voudrions qu'elle soit. Ainsi, dans nos efforts pour remédier aux lacunes que présente le régime actuel, et nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut faire quelque chose, nous risquons de nous retrouver avec un remède qui serait pire que la maladie. Nous devrions être conscients de ce problème.

J'aimerais que vous nous disiez quelles seraient d'après vous les répercussions du projet de loi sur vos activités quotidiennes et que vous nous expliquiez comment vous pensez pouvoir continuer à prendre de l'ampleur dans les limites fixées par le projet de loi.

Mme Dicarolo: Je peux vous donner un exemple concret de quelque chose qui nous inquiète. Nous faisons beaucoup de travail de mobilisation auprès des jeunes Canadiens. Pour notre parti, il n'y a rien de plus important que d'amener les jeunes à jouer un rôle actif, de leur apprendre à s'organiser sur le plan politique. D'ores et déjà, le projet de loi C-2 pose un problème pour les étudiants d'université qui pourraient bien vouloir faire une contribution de 20 \$ à un parti politique. Le projet de loi les obligera à faire un chèque alors que tout ce qu'ils veulent, c'est de poser un geste politique des plus anodins. Ils devront maintenant composer avec cette règle. S'ils veulent agir au sein d'un club

Canada, in order in terms of not breaking the law. That is where I see the danger of these things going.

That is how it affects us in our daily lives. Every single piece of paper you fill out you have to worry about now. We are not talking about a party that deals with a lot of money. I cannot imagine the problems a large party would encounter.

This is not why I entered politics. I do not want to have to turn into a bureaucrat who worries about whether or not I am breaking the law because I take a contribution that is \$1 over \$20 too much.

Mr. Gray: The one and only aspect of the regulations in the bill of which I would approve is the restriction on unions and publicly traded corporations. Here, I refer to the Jeffersonian dictum about the tyranny of compelling people to pay for something they do not agree with. The money that the managers of unions and the managers of publicly traded corporations put into politics is not their own money; it is the money of their members or their shareholders. Other than that, I cannot really see any justification for any restrictions on fundraising by parties. If someone wants to respond to an appeal by a political party for the donation of funds for either the amplification or the promulgation of its policies, it is the right of those citizens so to respond. It is only that one limitation that I would endorse. The rest is pure bureaucracy. It is, in fact, in my eyes, a case of the four parties that are in the House trying to pull up the draw bridge behind them and shut out any new ideas.

The Chairman: Senator Joyal, is that sufficient?

Mr. Glass: I agree with the comments that have come before. The main point I want to make here is that small parties, by definition, have a tougher time of things than larger parties. This set of extra regulations will mean that we will have to spend more money than we previously did on accountants and on lawyers. That «less money» on campaigning will be a bigger burden on us than it will be on parties whose coffers are filled with hundreds of thousands and millions of dollars. Whether intended or not — it has been suggested that it was deliberate— this, in the name of strengthening and expanding democracy, actually works, in our opinion, in favour of the dominant parties in the House of Commons.

Mr. Brisson: We were a strong, vibrant party up until 1997, at which time we lost our registration because we could not run 50 candidates. We disappeared off the political map. Many libertarians were disappointed that we were gone. The party revived itself after the decision in *Figueroa*. In fact, many political parties had a chance to come back.

However, many accounting and paperwork restrictions have been placed on us. As Ms. Dicarlo said, I did not join politics to be a bureaucrat; I wanted to advance a political idea. Every time I

politique, tout sera tellement réglementé que ce sera un véritable cauchemar pour eux de s'assurer que leurs activités sont légitimes, qu'ils ne violent pas la loi canadienne. Voilà ce qui nous pend au bout du nez.

Voilà quelles seront les conséquences pour nous au quotidien. Chaque fois que nous aurons à remplir un bout de papier, nous devons nous poser des questions. Les sommes en cause ne sont pas très importantes dans le cas de notre parti et je ne peux même pas imaginer les difficultés qui se poseront pour les grands partis.

Je ne me suis pas lancée en politique pour faire ce genre de chose. Je ne veux pas être obligée de me transformer en bureaucrate et de m'inquiéter de savoir si je viole la loi parce que j'ai accepté une contribution qui dépasse de 1 \$ ou de 20 \$ la limite acceptable.

M. Gray: La seule et unique disposition du projet de loi qui recueille mon appui est celle qui interdit les contributions des syndicats et des sociétés cotées en bourse. J'invoque ici la maxime de Jefferson qui qualifiait de tyrannique le fait d'obliger les gens à payer pour quelque chose avec lequel ils ne sont pas d'accord. L'argent que les dirigeants des syndicats et des sociétés cotées en bourse versent à des partis politiques ne leur appartient pas; il appartient aux membres ou aux actionnaires. Aucune autre restriction applicable aux activités de financement des partis politiques ne serait justifiable à mes yeux. Si une personne souhaite répondre à l'appel de fonds lancé par un parti politique en vue d'assurer la promotion ou la diffusion de ses politiques, elle a parfaitement le droit de le faire. La seule restriction que j'admettrais est celle que je viens d'invoquer. Tout le reste n'est que bureaucratie. J'y vois en fait une façon pour les quatre partis qui sont représentés à la Chambre de remonter le pont levis après leur passage et d'écarter les idées nouvelles.

Le président: Sénateur Joyal, cela suffit-il?

M. Glass: Je suis d'accord avec ce qu'ont dit les autres avant moi. Je tiens surtout à faire comprendre que les petits partis, de par leur nature même, ont plus de difficultés que les grands partis. Cette panoplie de nouvelles règles nous obligera à dépenser plus d'argent qu'auparavant pour les services de comptables et d'avocats. Le fait que nous aurons ainsi moins d'argent pour les campagnes électorales sera un problème plus important pour nous que pour les partis qui ont des centaines de milliers, voire des millions, de dollars dans leurs coffres. Que ce soit voulu ou non — certains donnent à entendre qu'il s'agit de quelque chose de délibéré —, le nouveau régime, qui vise soi-disant à renforcer et à étendre la démocratie, sert en fait l'intérêt des partis dominants à la Chambre des communes, d'après nous.

M. Brisson: Nous avions un parti fort et dynamique jusqu'en 1997, année où nous avons perdu le statut de parti enregistré parce que nous n'avons pas pu présenter 50 candidats. Nous avons disparu de la carte politique. Beaucoup de défenseurs des libertés civiles en ont été déçus. Le parti est ressuscité après l'arrêt *Figueroa*. D'ailleurs, beaucoup de partis politiques ont ainsi pu renaître.

Cependant, nous sommes maintenant soumis à de nombreuses restrictions en matière de comptabilité et de documentation. Comme l'a dit Mme Dicarlo, je ne me suis pas lancé en politique

turn around, there is another piece of paper, there is another obligation, and there is another restriction. When I am speaking to volunteers or potential volunteers, they are put off by the amount of paperwork that is required. We need full-time personnel to do the paperwork. It is discouraging. It makes one wonder whether putting forward a political idea is worth it. The required paperwork, et cetera, leads us to wonder whether it is all worth it.

It is as if they want to corral us — and I have been told this many times — to join the major parties. Well, yes, but my voice is extinct. I cannot express myself, because unless I toe their party line my voice will never be heard. That is why we are here. We want a chance to express ourselves.

The Canada Elections Act, the way it is being developed, is more and more complex and convoluted and discouraging. Every time we turn around there is another hurdle we have to get over; what do we have to do? I was here in 1999, and I expressed one thing. I have seen some changes, but the minute you bring down one barrier, 10 more go up. I do not know how it will finish.

Ms. Dicarlo: I think it is important to try to understand the purpose of the proposed legislation. I have not been able to find even one argument that explains the logic behind this. There is the point about political parties being able to engage the electorate more broadly, but that does not make any sense to me. There was a phrase about how the proposed legislation would equalize political contributors, the notion being that everyone can afford to contribute \$1,000 while not everyone can afford to contribute \$5,000. I am concerned that the bill in front of us will be passed without even one coherent argument as to why we need it. There is no way that reducing the contribution amount of \$5,000 to \$1,000 will eliminate «influence in politics.» There is no logic there. We know that the influence of wealth is exerted not only through contributions. It would be lovely if that were how life worked, but that is not the case.

In my mind, it is important, in terms of deliberations here, to establish whether the proposed legislation will be effective or whether it will be eyewash only and cause a lot of problems to boot.

The Chairman: Thank you for that.

Senator Campbell: I have been pretty quiet. I find myself coming back to my roots, as I am sure Mr. Gray is aware. I never belonged to a political party until I was 53. Within that political party that was elected with me were Communists, Marxist-Leninists, and a Libertarian — and for some reason we held the door at Maoists, the reason for which I have not figured out yet. From that, however, I gained a knowledge of different ideas that, prior to that, I would have never, ever considered listening to, quite frankly. I embrace, with Senator Stratton, proportional representation, which I would never have put my

pour me transformer en bureaucrate; je voulais faire avancer une idée politique. Chaque fois que je me retourne, je me trouve face à un nouveau document, une nouvelle obligation, une nouvelle restriction. Quand je discute avec des bénévoles ou avec des personnes qui pourraient devenir des bénévoles, la paperasserie les décourage. Nous avons besoin de personnel à plein temps pour s'occuper de toute la paperasserie. Ça en est décourageant. On en vient à se demander si cela vaut vraiment la peine de proposer une idée politique. Toute cette paperasserie nous amène à en douter.

C'est comme si on voulait en quelque sorte nous contraindre — et c'est quelque chose que j'ai entendu à maintes reprises — à nous joindre aux grands partis. Je veux bien, mais je n'aurais alors plus de voix. Je ne pourrais pas m'exprimer, car si je ne me range pas derrière la ligne du parti, je ne pourrai jamais me faire entendre. C'est pour cette raison que nous sommes là. Nous voulons avoir la possibilité de nous exprimer.

La Loi électorale du Canada, au fur et à mesure qu'on la modifie, devient de plus en plus complexe, alambiquée et décourageante. Il y a toujours un nouvel obstacle que nous devons surmonter; que pouvons-nous faire? Je suis venu ici en 1999, et j'ai dit une chose. J'ai vu certains changements, mais dès qu'on réussit à faire tomber une barrière, il y en a 10 autres qui sont érigées. Je ne sais pas où tout cela va nous mener.

Mme Dicarlo: J'estime qu'il est important d'essayer de comprendre l'objet du projet de loi. J'ai été incapable de trouver quelque argument que ce soit qui explique la raison derrière tout cela. On dit vouloir permettre aux partis politiques d'être plus présents auprès de l'électorat, mais cela n'a aucun sens à mon avis. On dit que le projet de loi mettrait tous ceux qui font des contributions politiques sur un pied d'égalité, alors que ce n'est pas tout le monde qui pourrait donner 5 000 \$. Je crains que le projet de loi à l'étude ne soit adopté sans même que nous ayons entendu un seul argument cohérent pour en expliquer la nécessité. Le fait de ramener le montant des contributions de 5 000 \$ à 1 000 \$ n'aura absolument pas pour effet d'éliminer l'influence dans la sphère politique. Ce n'est absolument pas logique. Nous savons que l'influence de la richesse s'exerce non pas seulement par les contributions. Ce serait bien s'il en était ainsi, mais ce n'est pas le cas.

Il est important de pouvoir déterminer dans le cadre de vos délibérations si la mesure législative proposée sera efficace ou si ce ne sera que de la frime et si elle ne fera que causer une multitude de problèmes.

Le président: Je vous remercie.

Le sénateur Campbell: Je n'ai pas dit grand-chose jusqu'à maintenant. Je me rends compte que je reviens ici en quelque sorte à mes racines, comme M. Gray le sait sûrement. Je n'ai jamais été membre d'un parti politique avant l'âge de 53 ans. Parmi ceux qui ont été élus en même temps que moi et qui faisaient partie de la même formation politique, on retrouvait des communistes, des marxistes-léninistes et un libertarien — je ne sais pas trop pourquoi, mais nous avons écarté les maoïstes. Cette expérience m'a permis de me frotter à des idées différentes que je n'aurais jamais même pris la peine d'écouter auparavant, pour tout vous

mind to. I have belonged to a federal political party for just over a year now. I have supported a myriad of political parties over the years — and sometimes simply because of one idea.

When I ran for mayor of Vancouver, there were 15 to 20 candidates, including one for the Nude Garden Party, which definitely could have made the evening a lot more interesting had the person not been 58 years old and slightly out of shape. With respect to all those people, at any given time, and given the right opportunity, there was an idea, something that was good that could be taken away. My philosophy has always been that I do not care where the idea comes from. If it is a good idea, it should stand on its own and it does not matter where it come from.

This morning, we heard from the two major political parties; we went for three hours. This afternoon, we have before us what could be described as the minor political parties and we have gone for four hours.

My biggest concern here is the effect this proposed legislation will have on democracy within Canada. I am reiterating what you already said, but will this bill put you out of business? I would like to hear from each one of you. Mr. Gray?

Mr. Gray: God willing, no. I must point out to Mr. Glass that the *Figueroa* case was the only time in my life that I actually prayed for the Communist Party.

Senator Campbell: There is hope.

Senator Joyal: The fundamental Christian prescription is to love your neighbour, whoever he is.

Mr. Gray: I love him, but it is the only time I prayed for their success.

We intend to continue trying to offer this option as long as God allows us to be in the field. We lost our registration, as did the Libertarians, and it was the *Figueroa* decision that allowed us to come back. We will continue to try. We have something to say. Not everyone agrees with us. Unlike some of the major parties, we do not insist that everyone in the country agree with us. We just want to be able to say the things we think are important to say in the public arena, and we will continue to try to do that.

I would remind you of something that John F. Kennedy said. He said those who make peaceful change impossible make violent change inevitable. If the Parliament of Canada persists in suppressing democracy, it will die. None of us wants to see the consequence of what happens after that.

Mr. Brisson: If tomorrow you were to increase taxes 10, 20 or 30 per cent, you would force the economy to go underground. If you put a financial burden on political parties, we will seek ways to finance or support ourselves without letting you know how we

dire. Tout comme le sénateur Stratton, je souscris à la représentation proportionnelle, chose que je n'aurais jamais envisagée auparavant. Cela fait maintenant un peu plus d'un an seulement que je suis membre d'un parti politique fédéral. J'ai appuyé une multitude de partis politiques au fil des ans — parfois à cause d'une idée simplement.

Quand je me suis présenté comme maire de Vancouver, nous étions entre 15 et 20 candidats, y compris un représentant du Nude Garden Party, ce qui aurait certainement rendu la soirée bien plus intéressante si toutefois la personne n'avait pas eu 58 ans et si elle avait été un peu plus en forme. Tous ces candidats offraient quelque chose d'intéressant, une idée qui, si le moment avait été opportun, aurait pu être retenue. Quand une idée est bonne, je ne me soucie pas de savoir d'où elle vient. Elle devrait pouvoir se défendre toute seule, d'où qu'elle vienne.

Ce matin, nous avons entendu les deux principaux partis politiques, et la séance a duré trois heures. Cet après-midi, nous accueillons ce que l'on pourrait appeler les partis politiques mineurs, et la séance dure depuis quatre heures.

Ce qui me préoccupe le plus, c'est de savoir quel sera l'effet du projet de loi sur la démocratie au Canada. Je ne fais que répéter ce que vous avez déjà dit, mais le projet de loi va-t-il vous obliger à fermer boutique? J'aimerais vous entendre tous et chacun là-dessus. Monsieur Gray?

M. Gray: Dieu nous en préserve. Je dois dire à M. Glass que la seule fois où j'ai prié pour le Parti communiste, c'est lors de l'affaire *Figueroa*.

Le sénateur Campbell: Tout n'est pas perdu.

Le sénateur Joyal: Le précepte de base du christianisme est d'aimer son prochain, qui qu'il soit.

M. Gray: J'aime mon prochain, mais c'est la seule fois où j'ai prié pour qu'il réussisse.

Nous avons l'intention de continuer à essayer d'offrir cette option aussi longtemps que Dieu nous permettra de poursuivre nos activités. Nous avons perdu notre statut de parti enregistré, tout comme les libertariens, et c'est grâce à l'arrêt *Figueroa* que nous avons pu revenir sur la scène. Nous allons poursuivre nos efforts. Nous avons quelque chose à dire. Ce n'est pas tout le monde qui est d'accord avec nous. À l'encontre de certains des grands partis, nous n'insistons pas pour que tous les Canadiens soient d'accord avec nous. Nous voulons simplement avoir la possibilité de dire les choses qu'il est important à notre avis de dire dans l'arène publique, et nous allons poursuivre nos efforts en ce sens.

Je tiens à vous rappeler ce qu'a dit John F. Kennedy. Il a dit que ceux qui rendent le changement pacifique impossible rendent le changement violent inévitable. Si le Parlement du Canada persiste à étouffer la démocratie, il va mourir. Aucun de nous ne voudrait voir ce qui se passerait ensuite.

M. Brisson: Si les impôts augmentaient de 10, 20 ou 30 p. 100 demain, l'activité économique serait contrainte à s'exercer dans la clandestinité. Si les partis politiques sont soumis à un fardeau financier trop important, nous chercherons

are doing it. Volunteers will come forward. They will do something for us. We will just not say they are working for us as volunteers. That is one trick. They can go door to door doing stuff. They can raise funds and pay small bills that will never be reported to Elections Canada. You are forcing us to become creative on how to survive. If it means trickery — and I will use the word «trickery» — then we might have to resort to that. As I said before, if you push us to the wall, as Mr. Gray said, we will survive. How? We do not know, because we do not know what the effects of this bill will be if it passes, but we will find out as we go. The economy survives because it goes underground. Political parties will survive because we might have to do the same thing.

Ms. Dicarlo: I do not think it would affect our functioning in the same way. No, it will not affect our functioning. It certainly does create the situation where there will be efforts to circumvent the law. I was not thinking as much of the small parties as the large parties, to be honest. We have already seen, since Bill C-24, that the \$5,000 limits have been very creatively circumvented. In some cases, people were caught and they had to give the money back and so on.

I should like to go back to the starting point. This bill is supposed to restore accountability. In terms of the small political parties in Canada, there is no problem with accountability — none whatsoever. We are doing quite fine. People who know us know we are very honest. We have not had any big scandals. The problem of accountability is with the big parties in the House of Commons. This bill will not resolve that. That is what I am most concerned about.

My interest in coming to the Senate today was not to say that this bill will hurt us. We are saying that it will hurt the polity, that it will hurt democracy in the broadest sense of the word. The proposed legislation will not convince anyone that life will change. What we need in Canada is conviction that there is some change taking place.

Mr. Glass: It would not put us out of business, but it certainly would hinder our ability. It is already difficult, with financial and other limitations, to spread our message. We were declared illegal in Canada. It was not bureaucratic repression or financial; it was political repression. We have been around every year since 1921, and we would continue if this legislation were enacted, but it would harm all small parties and, thereby, democracy, as Ms. Dicarlo said. It would force us to do things that we have not done, namely, use trickery and imaginative ways of circumventing the law.

des moyens de nous financer sans vous faire savoir comment nous allons nous y prendre. Les bénévoles répondront à l'appel. Ils nous aideront. Nous omettrons tout simplement de dire qu'ils travaillent pour nous en tant que bénévoles. C'est une astuce. Ils pourront aller frapper aux portes. Ils pourront recueillir des fonds et payer des petites factures qui ne se retrouveront jamais dans les rapports présentés à Élections Canada. Vous nous contraignez à faire preuve d'imagination pour pouvoir survivre. S'il faut avoir recours à la supercherie — et je parle bien à dessein de supercherie —, soit. Comme je l'ai déjà dit, si vous nous acculez au pied du mur, pour reprendre les propos de M. Gray, nous allons survivre. Comment? Nous ne le savons pas, parce que nous ne savons pas quelles seront les conséquences du projet de loi s'il est adopté, mais nous allons trouver les moyens voulus au fur et à mesure que nous avancerons. L'économie survit parce qu'elle devient clandestine. Les partis politiques survivront parce que nous aurons peut-être à faire la même chose.

Mme Dicarlo: Je ne crois pas que notre fonctionnement en serait touché de la même façon. Non, il n'y aura aucune incidence sur notre façon de fonctionner. Cependant, la situation qui résultera du projet de loi donnera certainement lieu à des efforts pour contourner la loi. Je ne pensais pas vraiment aux petits partis comme aux grands partis, pour tout vous dire. Nous avons déjà pu constater que depuis le projet de loi C-24, on a trouvé des moyens très novateurs de contourner la limite de 5 000 \$. Dans certains cas, les gens se sont fait prendre et ont dû rembourser l'argent.

J'aimerais revenir au point de départ. Ce projet de loi est censé rétablir la responsabilisation. Les petits partis politiques du Canada n'ont absolument aucun problème à ce niveau. Les choses vont très bien. Les gens qui nous connaissent savent que nous sommes très honnêtes. Nous n'avons pas eu de gros scandale. Le problème de la responsabilisation concerne les grands partis représentés à la Chambre des communes. Ce projet de loi ne règlera pas ce problème. C'est ce qui me préoccupe le plus.

Si j'ai voulu comparaître devant votre comité aujourd'hui ce n'était pas pour dire que ce projet de loi allait nous nuire. Nous disons qu'il portera atteinte à la politique, qu'il nuira à la démocratie dans son sens le plus large. Ce projet de loi ne convaincra personne que les choses vont changer. Ce qu'il nous faut au Canada c'est la conviction que les choses sont en train de changer.

M. Glass: Il ne nous mettrait pas hors de combat, mais il serait certainement une entrave. Il est déjà difficile de diffuser notre message en raison des contraintes financières et autres. Nous avons été déclarés illégaux au Canada. Nous n'avons pas subi de répression bureaucratique ou financière mais une répression politique. Nous avons toujours été présents depuis 1921 et nous continuerons à exister même si ce projet de loi est adopté, mais il nuirait à tous les petits partis et du même fait, à la démocratie, comme Mme Dicarlo le disait. Il nous forcerait à agir d'une manière que nous n'avons jamais agi, c'est-à-dire d'avoir recours à la tricherie et d'imaginer des moyens astucieux de contourner la loi.

We do not get bags of money delivered in restaurants; if the legislation wants to deal with that, fine. However, we should not be here having to suggest that the legislation be overturned because it is really harming us and is not doing anything about the bags of money. It would harm us, but it would not be fatal.

Senator Campbell: Finally, I do not believe there should be a threshold. I think it is undemocratic. It says that what people have to say is not important and that we can then ignore people and ignore ideas.

I thank all of you for attending here today. At the start of the afternoon, I was a little wary. I am from Vancouver, and you know what our city councils can be like. This has been very educational. Your ideas have been open, and I think they will give us much to think about as we deliberate on where we are going with this bill.

Senator Day: I join with my colleagues in thanking you for being here and for your frankness and directness in answering questions. That is very helpful to us. You have helped us with a much broader situation with respect to the Canada Elections Act generally, which we will want to think about. With respect to Bill C-2, the proposed accountability legislation and the portions of that that deal with amendments to the Canada Elections Act, which is what we are really focusing on now, you have given us a broad picture that will be very helpful in that regard.

Could you, first, tell me if you appeared on Bill C-2 before the House of Commons?

Mr. Gray: No. I have been invited to speak before committees three times — twice before the Senate, and both those times I have been heard, and once before a Commons committee, and it was cancelled. It was not on Bill C-2, though. I was not invited to speak to that.

Senator Day: Were any of you invited to consult on Bill C-2 before the House of Commons?

Mr. Langlois: No, not me.

Ms. Dicarlo: No.

Mr. Glass: No.

Senator Day: Then I will not ask you how much time you had there because you had no time there.

Mr. Glass, I thank you for your written presentation. We all make notes, but it is helpful to have a written presentation to refer to afterwards. In third item on page 5, you state: "Deeply cut spending limits for parties and candidates during and between elections." There are limits on spending for political parties and candidates who are members of those political parties and other

Nous ne recevons pas des sacs d'argent livrés dans des restaurants. Si le projet de loi vise à empêcher de tels agissements, très bien. Cependant, nous n'aurions pas dû être obligés de venir vous dire que le projet de loi devrait être rejeté car il nous nuirait sérieusement sans rien faire pour les sacs d'argent. Il nous nuirait, mais ne nous serait pas fatal.

Le sénateur Campbell: Enfin, je ne crois pas qu'il devrait y avoir de seuil. Je trouve que ce n'est pas démocratique. Cela laisse entendre que l'avis des gens n'est pas important et que nous pouvons ignorer les gens et ignorer les idées.

Je vous remercie tous d'être venus aujourd'hui. En début d'après-midi, je me méfiais un peu. Je suis de Vancouver et vous savez comment les choses peuvent se passer dans nos conseils municipaux. J'ai appris beaucoup de choses. Vous avez l'esprit ouvert, et je pense que vous nous avez donné ample matière à réflexion pour nos délibérations sur le sort à réserver à ce projet de loi.

Le sénateur Day: Comme mes collègues, je vous remercie d'être venus et d'avoir été francs et directs dans vos réponses à nos questions. Cela nous aide beaucoup. Vous nous avez aidés à nous faire une idée d'ensemble de la situation, notamment en ce qui concerne la Loi électorale du Canada, à laquelle nous allons vouloir réfléchir. En ce qui concerne le projet de loi C-2, le projet de loi sur la responsabilité, et les dispositions qui modifient la Loi électorale du Canada, sur laquelle nous concentrons nos efforts pour le moment, vous nous avez dressé un tableau d'ensemble qui nous sera très utile.

Premièrement, pourriez-vous me dire si vous avez comparu devant le comité de la Chambre des communes qui a étudié le projet de loi C-2?

M. Gray: Non. J'ai été invité à comparaître devant des comités parlementaires trois fois: deux fois par des comités sénatoriaux, et j'ai été entendu ces deux fois; et une fois par un comité de la Chambre des communes qui a été annulé. Mais il ne s'agissait pas du projet de loi C-2. Je n'ai pas été invité à faire d'observations sur ce projet de loi.

Le sénateur Day: Est-ce qu'il y en a parmi vous qui ont été consultés au sujet du projet de loi C-2 par le comité de la Chambre des communes?

M. Langlois: Non, pas moi.

Mme Dicarlo: Non.

M. Glass: Non.

Le sénateur Day: Je ne vous demanderai donc pas combien de temps le comité de la Chambre vous a accordé, puisqu'il ne vous a pas entendus.

Monsieur Glass, je vous remercie de votre mémoire. Nous prenons tous des notes, mais c'est utile d'avoir un texte auquel nous pouvons nous reporter par la suite. À la page 5, au troisième point, vous dites: « Réduire considérablement les plafonds de dépenses des partis et des candidats pendant et entre les élections ». Les dépenses des partis politiques et des candidats

candidates during an election period, but I do not believe there are limits on a political party's spending between elections. Are you suggesting that there should be limits between election times?

Mr. Glass: Politics is a 365-day a year activity, or almost that. You can win or lose an election as much by what you do in between the actual election as you can in the 30 days of a campaign. For smaller parties, their ideas may fall on even less fertile soil than they do normally if other groups and political parties are allowed to spend huge amounts of money in between elections, the result of which is that by the time you come to the election your idea already has two-and-three-quarters strikes against it.

The simple answer is, yes, we think it democratizes politics if there are limits both during elections and in between elections.

Senator Day: In a philosophical sense, you believe it makes sense to have limits of expenditures on political parties generally.

Mr. Glass: I do not think my colleagues agree. That is our view.

Mr. Gray: I would say no restrictions. I would remind Mr. Glass that for us, it is only 213 days a year, because there are 52 days we do not campaign.

Senator Day: Every Sunday.

Ms. Dicarlo: I just figured that one out.

Senator Campbell: I am liking your party more and more.

Mr. Gray: It is very restful.

Senator Day: Ms. Dicarlo, do you have any comment on the limiting expenditures? Some say that this is a hand-in-glove thing, that if you are to limit contributions, then you should limit expenditures.

Ms. Dicarlo: That is how it is supposed to work. We think it has become a joke in Canada, though. There is year-round campaigning. A week before an election call, it seems to me that the political parties that have a lot of money are releasing their documents and making their election campaigns, but somehow, because it does not come within those 36 days, it is not considered election spending.

The Chairman: That is pre-writ spending.

Ms. Dicarlo: Yes, pre-writ spending is what it is called.

Our analysis of the situation is that the whole electoral law has become completely incoherent. Even if you want to look at the example of the convention expenses, it is useful. The ruling that the portion of the fundraising event that goes to meals and accommodations et cetera — as Elections Canada interprets it — has to be deducted makes immense sense to me. It means that 11 people cannot get together, have a \$200 steak dinner and a \$50 bottle of wine, say it is a political contribution and receive

membres de ces partis et celles des autres candidats sont plafonnées pendant une campagne électorale, mais je ne crois pas qu'il y ait de limite à ce qu'un parti politique peut dépenser entre les élections. Proposez-vous qu'il y ait de tels plafonds entre les campagnes électorales?

M. Glass: La politique est une activité qui se pratique 365 jours par année, ou à peu près. Ce qu'on fait pendant la campagne électorale a autant d'impact sur le résultat des élections que ce qu'on fait pendant les 30 jours de la campagne. Les idées des petits partis risquent de tomber sur un sol encore moins fertile que d'habitude si d'autres groupes et partis politiques sont autorisés à dépenser d'énormes sommes d'argent entre les élections, ce qui fait qu'au moment des élections, nos idées sont déjà pratiquement enterrées.

En un mot, oui, je pense qu'un plafond des dépenses pendant les élections et entre les élections contribue à démocratiser la politique.

Le sénateur Day: D'un point de vue philosophique, vous croyez qu'il serait raisonnable de plafonner les dépenses des partis politiques de manière générale.

M. Glass: Je ne pense pas que mes collègues soient d'accord. C'est notre opinion.

M. Gray: Je suis contre les plafonds. Je rappelle à M. Glass que nous faisons de la politique seulement 213 jours par année, puisqu'il y a 52 jours pendant lesquels nous ne faisons pas campagne.

Le sénateur Day: Tous les dimanches.

Mme Dicarlo: Je viens tout juste de la comprendre.

Le sénateur Campbell: J'aime de plus en plus votre parti.

M. Gray: C'est très reposant.

Le sénateur Day: Madame Dicarlo, avez-vous des observations à faire sur le plafonnement des dépenses? Certains disent que si nous voulons limiter les contributions il faut plafonner les dépenses, que l'un ne va pas sans l'autre.

Mme Dicarlo: C'est ainsi que les choses seraient censées fonctionner. Or, nous pensons que c'est devenu une vraie farce au Canada. Les campagnes durent toute l'année. La semaine avant le déclenchement d'une élection, j'ai l'impression que les partis politiques qui ont beaucoup d'argent publient leurs documents et font campagne mais, comme c'est en dehors de la période de 36 jours, ces dépenses ne seront pas considérées comme des dépenses électorales.

Le président: Il s'agit de dépenses préélectorales.

Mme Dicarlo: Oui, on appelle ça des dépenses préélectorales.

D'après notre analyse de la situation, la Loi électorale est devenue complètement incohérente. Prenons l'exemple des dépenses de congrès qui est très révélateur. La décision selon laquelle la part des frais d'organisation d'une activité de financement affectés aux repas et à l'hébergement, et cetera — tel qu'Élections Canada l'interprète — doit être déduite me semble parfaitement raisonnable. Cela veut dire que 11 personnes ne peuvent pas se réunir, commander un repas de steak

their tax deduction. The ruling was introduced during the period when there were no limits on contributions. It was to protect the taxpayer.

However, the same provision is now being looked at from the angle of having contribution limits, and someone is trying to make sense out of it. Sense cannot be found in it because it was devised in a period before we had contributions. There are many different provisions in the electoral law that fall into that category. The coherence has been completely lost. Election spending limits, in my opinion, are one of them. It does not protect us from being subjected to the unequal distribution of wealth.

The Chairman: Senator Day, could I remind you that on page 5 in Ms. Dicarolo's written submission to the committee, she deals directly with the question you asked about spending limits. I quote what she states:

This regime is out of control and anathema to political freedom because (1) election campaigning has no beginning and no end; (2) the amount of money required to compete in an election, even with «spending limits,» is out of reach for anybody who is not independently wealthy ...

That was her response. Earlier, she had said that the whole political process should be funded to bring equality.

Senator Day: I appreciate your comment in that regard.

Your comment just now about convention expenditures has led me to my next question.

I understood first from Mr. Gray and then from Mr. Brisson that one can no longer issue a tax receipt for convention expenses.

My understanding is otherwise. There is a bit of a disagreement between the Conservative Party and the Liberal Party, as we heard this morning, in terms of that issue and Mr. Baird's comment in June. I understand that the elections commissioner will make a ruling on that, which will give us some guidance.

However, there is nothing in this bill, at this stage, that deals with the issue of election expenses being tax receiptable. It does not cancel that, if it existed previously. Both parties agree it existed previously: The Liberal Party felt it existed all the time and the Conservative Party believed it existed only if there was a profit. That is the issue that must be sorted out and it will be sorted out. Perhaps we will have to propose some amendment to this bill to clarify that issue if we get a ruling from Mr. Landry, the elections commissioner, that says that it is not clear.

Mr. Gray: Before our last convention in October of last year, we were told by Elections Canada that the expenses of the convention, namely, the cost of accommodation, the cost of registration were not receiptable. A divergence exists between their interpretation and the interpretation of the two biggest parties.

de 200 \$ et une bouteille de vin de 50 \$ et obtenir une déduction d'impôt en prétendant qu'il s'agit d'une contribution politique. Cette règle a été adoptée lorsqu'il n'y avait aucun plafond aux contributions. C'était un moyen de protéger le contribuable.

Cependant, on essaie d'appliquer la même disposition aux contributions et on essaie d'y comprendre quelque chose. Ça n'a aucun sens car cette disposition a été adoptée avant qu'il y ait des contributions. Il y a de nombreuses dispositions de la Loi électorale qui tombent dans cette catégorie. Il n'y a plus du tout de cohérence. À mon avis, le plafonnement des dépenses électorales en est un exemple. Cela ne nous met pas à l'abri d'une distribution inégale de la richesse.

Le président: Sénateur Day, je vous rappelle qu'à la page 5 du mémoire que Mme Dicarolo a présenté au comité, elle répond directement à la question que vous avez posée au sujet du plafond des dépenses. Je la cite:

Le régime est rendu chaotique et incompatible avec la liberté politique parce que: (1) les campagnes électorales n'ont plus ni début ni fin; (2) les sommes d'argent qu'il faut avoir pour se lancer dans une campagne électorale, même avec des « plafonds des dépenses », étant hors de portée de quiconque n'a pas de fortune personnelle [...]

Voilà sa réponse. Tout à l'heure, elle a dit que l'ensemble du processus politique devrait être financé afin d'assurer l'égalité.

Le sénateur Day: J'apprécie cette mise au point.

Ce que vous venez tout juste de dire au sujet des dépenses de congrès m'amène à ma prochaine question.

M. Gray, puis M. Brisson, nous ont dit qu'il n'est plus permis d'émettre des reçus aux fins de l'impôt pour des dépenses de congrès.

Il me semble que c'est le contraire. Il semble y avoir une divergence de vue entre le Parti conservateur et le Parti libéral, comme nous l'avons entendu ce matin, et ce que M. Baird a dit à ce sujet en juin. Je crois savoir que le commissaire aux élections rendra une décision à ce sujet, ce qui devrait nous éclairer.

Cependant, il n'y a rien dans ce projet de loi, du moins pour le moment, qui a trait à la déduction des dépenses électorales de l'impôt sur le revenu. Si cette déduction existait, ce projet de loi ne l'abroge pas. Les deux partis s'entendent pour dire que cette déduction a déjà existé: le Parti libéral estime qu'elle s'applique dans tous les cas alors que le Parti conservateur croit qu'elle s'applique uniquement lorsqu'il y a un bénéfice. C'est la question à trancher et on aura une réponse. Nous devons peut-être proposer un amendement à ce projet de loi afin d'éclaircir la question si M. Landry, le commissaire aux élections, détermine qu'il n'y a pas de réponse claire.

M. Gray: Avant notre dernier congrès en octobre dernier, Élections Canada nous a dit que nous ne pouvions pas émettre de reçus pour les frais de congrès, soit le prix de l'hébergement et de l'inscription. Il y a des divergences entre l'interprétation d'Élections Canada et celle des deux principaux partis.

Senator Day: Do you mean individual accommodation?

Mr. Gray: Yes.

Senator Day: That has always been excluded.

Mr. Gray: There was also registration.

Senator Day: What did registration cover? That is always the issue.

Mr. Gray: It covered participation in the meeting, and so forth.

Senator Day: The rental of the meeting hall and screens, microphones and sound systems is receiptable. That is a registration fee that is receiptable.

Mr. Gray: We were told it was not.

Senator Day: That is interesting. We may well have to sort this out.

Mr. Gray: In that case, you are quite right. It would be beneficial if you were to propose some clarification on this matter.

Senator Day: Absolutely, it will be clarified. That is helpful. I heard your comment, and made note of it, regarding how important conventions are to building your parties and your team and developing your policy. Therefore, this should be something that we review.

In the event that it is considered to be tax receiptable — a legitimate political donation for which a receipt is given — should that be part of the existing limitation that is being reduced from \$5,000 to \$1,000? Should the convention amount be included as part of the overall annual allowable party donation, or, in your view, should it be a separate item, a convention item?

Mr. Gray: If Bill C-2 as proposed goes through and the limit is reduced to \$1,000 a year, then in the year of a convention, that will be the only donation you can make as it costs \$1,000 to attend a convention, unless it is given a specific exemption. Therefore, I would plead with you: Please do not let that reduction go through. That is an intolerable burden on us at the same time as the parties already in the House have voted themselves \$30 million a year of taxpayers' money. That is wrong.

Mr. Brisson: I must agree with Mr. Gray entirely. I do not know if it is \$30 million, but what he is trying to say is the \$1.79 they get per voter.

Senator Stratton: It is \$1.75.

The Chairman: Is that what you mean by the \$30 million?

Mr. Gray: It is indexed. It is now \$1.80.

Mr. Brisson: That is what he means. If the deck is stacked ahead of time, Bill C-2, as we have said for the past two hours, is just another way of giving us another nail in our coffin. They give themselves an advantage by giving themselves funding automatically by the amount of people they get to vote for

Le sénateur Day: Vous voulez dire l'hébergement des participants?

M. Gray: Oui.

Le sénateur Day: Cette dépense a toujours été exclue.

M. Gray: Il y a aussi les frais d'inscription.

Le sénateur Day: Qu'est-ce qui est inclus dans les frais d'inscription? Cela a toujours été la question.

M. Gray: Cela inclut la participation à la réunion, et cetera

Le sénateur Day: On peut émettre des reçus pour la location de la salle de réunion, des écrans, des micros et des systèmes audio. On peut aussi émettre un reçu pour les frais d'inscription.

M. Gray: On nous a dit le contraire.

Le sénateur Day: C'est intéressant. Il faudrait éclaircir cette question.

M. Gray: Dans ce cas, vous avez tout à fait raison. Il serait bon que vous proposiez d'éclaircir cette question.

Le sénateur Day: Absolument, on l'éclaircira. Merci. J'ai pris note de votre observation au sujet de l'importance des congrès pour bâtir vos partis et vos équipes et pour élaborer vos politiques. Donc, il faudrait examiner cette question.

Si on nous informe que ces dépenses constituent des dons politiques légitimes pour lesquels on peut recevoir un reçu, est-ce que le plafond actuel qui sera réduit de 5000 \$ à 1 000 \$ devrait s'appliquer à ces dépenses? Est-ce que les frais de congrès devraient être inclus dans le montant du don annuel admissible à un parti ou devraient-ils être traités à part?

M. Gray: Si le projet de loi C-2 est adopté dans sa forme actuelle et que le plafond est ramené à 1 000 \$ par année, cela veut dire que l'année d'un congrès, ce sera le seul don possible, puisqu'il en coûte 1 000 \$ pour participer à un congrès, à moins qu'il y ait une exemption particulière. C'est pourquoi je vous supplie de ne pas permettre que cette réduction soit adoptée. Ce serait un fardeau intolérable pour nous alors même que les partis déjà représentés à la Chambre se sont accordé 30 millions de dollars par année de l'argent des contribuables. C'est inadmissible.

M. Brisson: Je suis entièrement d'accord avec M. Gray. Je ne sais pas si cela représente 30 millions de dollars, mais il parle de la somme 1,79 \$ par électeur.

Le sénateur Stratton: C'est 1,75 \$.

Le président: C'est ce que vous voulez dire lorsque vous parlez de 30 millions de dollars?

M. Gray: C'est indexé. C'est maintenant 1,80 \$.

M. Brisson: C'est cela qu'il veut dire. Si les dés sont pipés d'avance, adopter le projet de loi C-2, comme nous le répétons depuis deux heures, c'est vouloir notre mort. Ils se donnent un avantage en s'accordant un financement en fonction du nombre de votes qu'ils reçoivent. Si la limite de 5 000 \$ est ramenée à

them. If the \$5,000 is reduced to \$1,000, then take away the threshold, at least, to make it equal. If the threshold remains, again, it will come down to what I said before.

Senator Day: Thank you. Do either of you have any comment?

Mr. Glass: No, I completely agree.

Ms. Dicarlo: I have a hard time finding the logic in it because a convention is a political activity like a lot of other political activities. If there was some distinction made strictly between what is spent in an election and all other political activity, there might be some reason there because then you are talking about the aspect of controlling electoral discourse. In this case, it could be separated from everything else, I suppose, but it is getting into a real quagmire again. The conventions part does not make any sense to me.

Senator Day: I was asking you to assume that a convention expense is a political donation. Now, should that political donation be included as part of the overall limit that an individual can contribute to a political party in a year, or should it be something separate?

Ms. Dicarlo: I suppose there is some logic to having it separate. I really cannot get my head around that one because it has come up due to the fact that the Liberal Party is concerned about its convention. Now this matter is being imposed as an issue on the whole polity.

It is not. It is not, really, other than the problem that the Liberals will have if this law goes through before their convention is held. That is my understanding of the problem.

Senator Day: That helps to highlight the problem. You are quite right.

Mr. Glass: We invite people that we meet to come to a convention because then they see a cross-section of members of our party from various provinces and occupations. In many cases, they would not see themselves as making a donation to the party by coming to our convention and paying a \$50 or \$100 observer fee. We need the fee. We will have more people, so we need a bigger room. Many of them would not see that as a donation. In fact, those who come and do not like what they hear certainly would not see it as a donation. They would not want that deducted. They may say, "I do not like the Communist Party." They may say, "I went to the Christian Heritage convention and do not like them, so I will give my money to someone else." They would not see it as a donation. They are somewhat interested in what is going on, which is why they are paying the observer fees, but it is a mistake from the start to see it as a political contribution.

I do not see how an observer paying a registration fee helps the party. It does not help us particularly. My main comment would be that it is in an unusual category of contribution. Obviously, for delegates, members of the party, that is a contribution in some

1 000 \$, autant supprimer le seuil, ce qui aurait au moins pour effet de traiter tout le monde de la même manière. Si le seuil est maintenu, vous verrez que ma prédiction se réalisera.

Le sénateur Day: Merci. L'un de vous a-t-il quelque chose à ajouter?

M. Glass: Non, je suis entièrement d'accord.

Mme Dicarlo: J'ai du mal à comprendre cette disposition puisqu'un congrès est une activité politique comme tant d'autres. Si on faisait la différence strictement entre les dépenses effectuées pendant une campagne électorale et toutes les autres activités politiques, il y aurait une certaine logique puisqu'il s'agirait de contrôler le discours électoral. On pourrait toujours séparer ces dépenses de toutes les autres, je suppose, mais ce serait créer un véritable boubier. Je ne comprends pas du tout pourquoi on traiterait les congrès de cette façon.

Le sénateur Day: Je vous demandais de supposer que les dépenses de congrès constituent une contribution politique. Cette contribution doit-elle être incluse dans le montant total qu'une personne peut donner à un parti politique pendant une année ou devrait-elle être traitée séparément?

Mme Dicarlo: Je suppose qu'il serait logique de traiter cette contribution séparément. J'ai du mal à y voir clair, car cette question a été soulevée parce que le Parti libéral s'inquiète de son congrès. Maintenant on essaie d'en faire un problème pour l'ensemble de la politique.

Ce n'en est pas un. Il n'y a que pour les libéraux que cela poserait un problème si le projet de loi était adopté avant leur congrès. Si j'ai bien compris, c'est ça le problème.

Le sénateur Day: Cela aide à faire la lumière sur ce problème. Vous avez tout à fait raison.

M. Glass: Nous invitons les gens que nous rencontrons à venir à un congrès afin qu'ils puissent voir un groupe représentatif des membres de notre parti provenant des différentes provinces et de différents milieux professionnels. Dans bien des cas, ils ne considèrent pas les 50 \$ ou 100 \$ qu'ils versent pour assister en observateur à notre congrès comme étant une contribution. Nous avons besoin de cet argent. Comme nous serons plus nombreux, il nous faudra une salle plus grande. Nombre d'entre eux n'y verraient pas une contribution. En fait, ceux qui viennent et qui ne sont pas d'accord avec ce qu'ils entendent n'y verraient certainement pas une contribution. Ils ne voudraient pas une déduction. Ils diraient peut-être: « Je n'aime pas le Parti communiste ». Ils diraient peut-être: « J'ai assisté au congrès du Parti de l'Héritage Chrétien et je n'aime pas ces gens, alors je vais donner mon argent à quelqu'un d'autre ». Ils ne considéreraient pas cela comme une contribution. Ils s'intéressent un peu à ce qui se passe, c'est pourquoi ils paient pour venir observer, mais ce serait une erreur d'y voir une contribution politique.

Je ne vois pas en quoi le fait qu'un observateur paie des droits d'inscription aide le parti. Ça ne nous aide pas particulièrement. Je pense surtout que c'est une catégorie de contribution inhabituelle. Bien sûr, pour les délégués, les membres du parti,

sense, but for observers, I would not restrict how much they can contribute by including what they pay as an observer.

Senator Day: You are drawing a distinction for observers, but for party members who attend, would you treat that as a political contribution?

Mr. Glass: I do not see how you could not. Sure, it is a contribution to the convention. We have to make a distinction between observers and special guests who pay money to be there, but it is not a contribution to a party.

Ms. Dicarlo: Let us say that we have a national convention of our people across the country. Just the act of flying to that convention, if we are really to be true to the law, that plane fare would be part of a political expense. For some people, depending on how they are flying, it would put them out of commission in terms of political activity after one trip. They might not be able to get there without breaking the law.

We would not include those fees because the law has not touched the airfare that one must pay to get to a meeting. It is becoming nonsensical. It is idiocy, if you ask me. Can you imagine that we are sitting here deliberating whether it is considered a contribution for someone to go to a convention, when the problem in Canada is so profound that people say, "Who the hell are these politicians and what are they doing?" You know the litany of comments. How have we been reduced to the fact that this has become our cause, when we are talking about accountability, about what Canadians think of the people they elect and whether they have any control over what they do? I am not trying to minimize the fact that this issue is being raised. It is a legitimate problem. However, this is not the problem in Canada. When Canadians hear that these are the kinds of things being hashed out in the name of accountability, it really puts a bad light on us.

Senator Day: You will appreciate that we in the Senate have been given this document. If we do not do the right thing for Canada with respect to this document, it will become the law of the land. That is why you are here to advise us.

Ms. Dicarlo: True, but within that scheme of things, how did this convention fees issue get turned into what it is? If we do not put it into context and ask ourselves why this kind of regulation of political parties is taking place, I do not see how we will make sense of it. That is the point I am making. Someone said maybe we should isolate political party programs and say that that is not a political contribution.

Mr. Gray: I just wanted to highlight what Senator Day was saying. Honourable senators have graciously invited us here to discuss the bill that has been put before you. The House of Commons committee did not seek the opinion of any of these parties. That is why we are so grateful that the Senate has given this sober second look and that you are inviting us to participate in this process. To us, this is profoundly important. We consistently find more of a channel for input into the public policy process through the Senate than we do through the House of Commons.

c'est en quelque sorte une contribution, mais pour les observateurs, je n'inclurais pas ce qu'ils versent à ce titre dans le montant des contributions permises.

Le sénateur Day: Vous excluez les observateurs, mais pour les membres du parti qui participent au congrès, est-ce que vous considérez qu'il s'agit d'une contribution politique?

M. Glass: Je ne vois pas comment on pourrait l'exclure. Bien sûr, il s'agit d'une contribution au congrès. Il faut faire une exemption pour les observateurs et les invités spéciaux qui paient pour être présents mais pour qui ce n'est pas une contribution à un parti.

Mme Dicarlo: Supposons que nous organisions un congrès national. Si nous appliquons la loi à la lettre, le prix du billet d'avion pour se rendre au congrès doit être inclus dans les dépenses politiques. Pour certains, dépendant de leur mode de transport, il suffirait d'un déplacement pour atteindre la limite de leurs contributions politiques. Certains ne pourraient se rendre au congrès sans enfreindre la loi.

On ne tiendrait pas compte de ces frais parce que dans la loi il n'y a rien qui se rapporte au coût d'un billet d'avion pour se rendre à une réunion. Ça n'a aucune espèce de bon sens. Selon moi, c'est ridicule. Nous nous demandons si les frais pour se rendre à un congrès sont une contribution tandis que le grand public se demande « Qui sont ces politiciens et que font-ils? » Vous êtes bien au courant de tous les commentaires que nous entendons. Comment en sommes-nous arrivés là, lorsque nous nous intéressons d'abord à la reddition de comptes, aux opinions des Canadiens à l'endroit de ceux qu'ils ont élus, et la possibilité de contrôler ce qu'ils font? Je ne prends pas la question à la légère; c'est une préoccupation tout à fait légitime. Cependant, ce n'est pas notre problème au Canada. Pour la population canadienne, ce n'est pas très impressionnant de constater que nos débats sur la responsabilisation comprennent ce genre de détails.

Le sénateur Day: Il ne faut pas oublier qu'on nous a confié ce document. Si nous ne nous occupons pas de faire ce qu'il faut pour le Canada, le document deviendra loi. C'est pour cette raison que nous avons demandé vos conseils.

Mme Dicarlo: Vous avez raison, mais comment cette question de frais de congrès a-t-elle pu prendre toute cette ampleur? Il faut comprendre le contexte, il faut se demander pourquoi on est en train de réglementer les partis politiques; sinon, nous n'arriverons jamais à comprendre. C'est ce que j'essaie de vous expliquer. Quelqu'un a dit qu'il fallait peut-être écarter les programmes des partis de la catégorie de contribution politique.

M. Gray: Je veux revenir sur le commentaire du sénateur Day. Les honorables sénateurs nous ont invités à participer à la discussion sur le projet de loi qui vous a été renvoyé. La Chambre des communes n'a pas cherché à obtenir l'opinion de ces partis. C'est la raison pour laquelle nous sommes reconnaissants envers le Sénat qui a accepté d'en faire un second examen objectif et qui nous a invités à y participer. Pour nous, c'est d'une importance primordiale. Très souvent, c'est au Sénat plutôt qu'à la Chambre des communes que nous avons la possibilité de contribuer à l'élaboration de politiques gouvernementales.

The Chairman: Others have said the same thing.

Senator Zimmer: Mr. Chairman, I want to thank the witnesses for coming today, for not only their clarity of opinion but also for their free-thinking and refreshing ideas. When we heard the major parties, they were boring; you are exciting.

The Chairman: Witnesses, I cannot say it any better than my learned colleague Senator Zimmer. On behalf of all of us, I want to thank you very much for attending today and for taking the time to help us understand some of the complexities of this important bill.

The committee adjourned.

OTTAWA, Friday, September 8, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 9:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order. I would like now to turn to Senator Stratton, who yesterday had a motion that he wanted to make and follow up on today.

Senator Stratton: Forgive me for digressing here. This should hopefully just take a couple of minutes. I wish to correct the record with respect to comments made by Mr. MacKinnon yesterday morning.

Just for the record, he quoted the Chief Electoral Officer, Mr. Kingsley, in a way that perhaps was not clear and I think we need to, if I may read into the record what Mr. Kingsley did say to the House of Commons committee.

Mr. MacKinnon essentially said that having the bill come into force in the middle of the year was against the wishes of the Chief Electoral Officer. Mr. MacKinnon stated:

I did hear Mr. Donison's presentation and I want to underline one thing that would contradict the philosophy that underlies having this bill come into the force in the middle of year, against the wishes of both the Chief Electoral Officer and most political parties.

Mr. Kingsley apparently never said such a thing. What he suggested is that there is a traditional six months coming-into-force delay for provisions surrounding returning officers. He stated:

Bill C-2 will transfer the authority for the appointment and termination of the returning officers from the Governor in Council to the Chief Electoral Officer. This is consistent

Le président: Vous n'êtes pas le seul à le dire.

Le sénateur Zimmer: Monsieur le président, permettez-moi de remercier les témoins, non seulement pour les opinions très claires qu'ils ont exprimées mais aussi pour leurs idées nouvelles et originales. Les partis les plus importants nous ont fait des exposés ennuyeux, tandis que les vôtres étaient passionnants.

Le président: Chers témoins, je ne saurais m'exprimer encore mieux que mon distingué collègue le sénateur Zimmer. Au nom de tous les membres du comité, je tiens à vous remercier sincèrement de votre participation aujourd'hui et des explications que vous nous avez fournies et qui serviront à nous aider à mieux comprendre les aspects complexes de ce projet de loi important.

La séance est levée.

OTTAWA, le vendredi 8 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, chargé d'étudier le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, s'est réuni aujourd'hui à 9 h 05.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, je déclare la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ouverte. Je laisse à présent la parole au sénateur Stratton, qui, hier, voulait déposer une motion et vous en parler aujourd'hui.

Le sénateur Stratton: Pardonnez-moi cette digression. Cela ne devrait pendre que quelques minutes. J'aimerais remettre les pendules à l'heure par rapport aux observations que M. MacKinnon a faites hier matin.

Il a cité M. Kingsley, directeur général des élections, de façon assez vague et j'aimerais, si vous me le permettez, lire les paroles exactes de M. Kingsley au comité de la Chambre des communes afin qu'elles apparaissent au procès-verbal.

M. MacKinnon a dit, en gros, que le directeur général des élections s'opposait à ce que le projet de loi entre en vigueur au milieu de l'année. M. MacKinnon a dit:

J'ai entendu l'exposé de M. Donison et je tiens à souligner un élément qui vient contredire l'argument du gouvernement visant à mettre cette loi en vigueur en plein milieu de l'année, contre la volonté du directeur général des élections et de la majorité des partis politiques.

Or, apparemment, M. Kingsley n'aurait jamais dit cela. Ce qu'il a dit, c'est que, traditionnellement, les dispositions qui portent sur les directeurs de scrutin n'entrent en vigueur que six mois après leur adoption. Il a dit:

Le projet de loi C-2 confiera au directeur général des élections, et non plus au gouverneur en conseil, un pouvoir de nommer et de destituer les directeurs de scrutin. Ce

with recommendations I had been making since I had become Chief Electoral Officer. The bill provides that this transfer will take place after royal assent on a day specified by the Governor in Council.

As I will be ready to implement this new authority well within the six-month period following royal assent, the committee may wish to consider the appropriateness of providing for the traditional Canada Elections Act formula for the coming into effect of these provisions; that is to say, six months after royal assent, unless the Chief Electoral Officer announces he is ready to implement them earlier, which I will.

The key phrase here is “which I will.” Mr. MacKinnon also said this yesterday morning when he was referring to election financing:

I refer specifically — and that brings me to my first recommendation on the bill — to the coming into force of this bill. We support Mr. Kingsley’s intervention before the House committee; we support the Bloc Québécois in their recommendation that the coming into force of this bill not occur until January 1 of the year following Royal Assent.

We have a problem with this. By suggesting that Mr. Kingsley’s remark in regard to the returning officer was also linked to election financing, that is what he was trying to link here, Mr. Kingsley was quite clear at Bill C-2 that nothing remarkable had to be changed over changes to election financing; in other words, it could come into effect much earlier, as he stated.

With that, Mr. Chairman, I have read that into the record and would have that accepted by the committee as having corrected the statement made by Mr. MacKinnon so that the case is quite clear that, in effect, the change to election financing does not take place six months after Royal Assent, but can take place immediately. With regard to returning officers, that would take place six months after.

Senator Day: Our chief critic on this particular subject matter has a comment and I may follow up after him.

Senator Zimmer: I just want to put on the record what I believe Mr. MacKinnon was saying, that being, that the bill’s provision respecting contributions would come into effect on Royal Assent, which presupposes that there is no need or opportunity for Elections Canada to inform the public of the change. I believe he was also supporting the Bloc Québécois intervention when he stated:

We think that if you exclude partisan reasons in the tradition of the implementation of this type of measure the calendar year is normally the reference year.

I believe that is what he was trying to say.

changement répond à une recommandation que j’ai souvent réitérée depuis que je suis devenu directeur général des élections. D’après le projet de loi, le transfert devrait entrer en vigueur à une date fixée par le gouverneur en conseil, après la sanction royale.

Comme je serai facilement prêt à mettre en œuvre ce nouveau pouvoir dans les six mois suivant la sanction royale, le comité voudra peut-être accorder le délai habituel d’entrée en vigueur des modifications à la Loi électorale, qui est de six mois après la sanction royale, ou avant, si le directeur général des élections annonce qu’il est prêt, ce que je ferai.

La phrase-clé, ici, est « ce que je ferai ». M. MacKinnon a dit également, au sujet du financement électoral:

Je parle précisément — et cela m’amène à ma première recommandation — de la date d’entrée en vigueur du projet de loi. Nous sommes d’accord avec l’intervention de M. Kingsley au comité de la Chambre des communes; nous approuvons la recommandation du Bloc québécois à l’effet que le projet de loi entre seulement en vigueur le 1^{er} janvier de l’année suivant la sanction royale.

Nous avons un problème. M. MacKinnon sous-entend que la réflexion de M. Kingsley au sujet des directeurs de scrutin s’applique également au financement électoral. Or, M. Kingsley a été très clair: les changements au financement électoral prévus par le projet de loi C-2 n’auront pas d’incidence significative sur son travail; en d’autres mots, ils pourraient entrer en vigueur beaucoup plus tôt, d’après lui.

Ceci étant dit, monsieur le président, j’ai lu ces citations pour le procès-verbal et j’aimerais que le comité comprenne que j’ai corrigé certaines déclarations de M. MacKinnon afin de préciser, en réalité, que les changements au financement électoral ne devraient pas entrer en vigueur six mois après la sanction royale, mais bien immédiatement. Les dispositions relatives aux directeurs de scrutin, cependant, entreraient en vigueur six mois plus tard.

Le sénateur Day: Je crois que notre porte-parole à ce sujet souhaite intervenir et je prendrai la parole après lui.

Le sénateur Zimmer: Je voulais simplement signaler ce que M. MacKinnon a voulu dire, à mon avis, afin que cela figure dans le procès-verbal, c’est-à-dire que les dispositions du projet de loi relatives aux contributions entreraient en vigueur le jour de la sanction royale, ce qui laisse penser qu’Élections Canada n’aura pas besoin d’informer le public de ce changement. Je crois qu’il approuvait également l’intervention du Bloc québécois, lorsqu’il a dit:

Nous pensons que si on exclut les raisons partisans, dans la tradition de l’application de ce type de mesure, c’est normalement l’année civile qui est l’année de référence.

Je crois que c’est ce qu’il essayait de dire.

Senator Day: The only other point that I might be able to add is that it is not nearly as clear as my colleague Senator Stratton has indicated. I do believe that Mr. MacKinnon was talking generally about all of the provisions of the proposed accountability act that relate to political parties and not just the financing aspect in that quote.

He starts that paragraph by saying:

We believe the accountability act, as it impacts on political parties and the political process, will not achieve stated aims.

He is talking about the global picture and not just, as was indicated earlier by Senator Stratton, the financing aspect of it.

The Chairman: Was that the Chief Electoral Officer or Mr. MacKinnon?

Senator Day: That is Mr. MacKinnon.

The Chairman: Senator Stratton was talking about what the Chief Electoral Officer stated and whether there were limits to what he indicated with respect to the timing.

Senator Day: The Chief Electoral Officer's quote was just read to you by Senator Zimmer. He is talking about political process and the importance of communication. His comments can be interpreted as saying that there should be time to communicate this after the act is passed.

The Chairman: I, for one, did not know that Senator Zimmer was giving a quote from the Chief Electoral Officer. If that is the case, would you mind reading that quote again, because I thought you were quoting Mr. MacKinnon? I thought you had said what I interpreted Mr. MacKinnon to be saying; I did not know you were quoting the Chief Electoral Officer, and that is important to understand.

Senator Stratton: Could you also state where the quote comes from, because we do not know where he was when he made this statement.

Senator Zimmer: I am not sure of that.

Senator Day: It comes from his appearance before the House of Commons.

Senator Zimmer: Mr. Chairman, when I say "interpretation," those are actually Mr. Kingsley's words he was quoting. I just repeated it through his words. I will repeat it again, which is really his quote of Mr. Kingsley:

The bill's provisions respecting contributions would come into effect on royal assent, which presupposes that there is no need or opportunity for Elections Canada to inform the public of the change.

Le sénateur Day: Tout ce que je voulais ajouter, c'est que les choses ne sont pas si simples que l'a dit le sénateur Stratton. Je crois que M. MacKinnon parlait de façon générale de toutes les dispositions de la loi sur la responsabilisation qui portent sur les partis politiques, et pas uniquement sur le financement électoral, dans cette citation.

Il commence le paragraphe en disant:

Nous pensons que la Loi sur la responsabilisation, compte tenu de ses incidences sur les partis et le processus politiques, ne permettra pas d'attendre les objectifs prévus.

Il parle de la loi de façon générale, et pas uniquement de l'aspect financier, contrairement à ce que disait le sénateur Stratton.

Le président: S'agissait-il du directeur général des élections ou de M. MacKinnon?

Le sénateur Day: C'était M. MacKinnon.

Le président: Le sénateur Stratton parlait des déclarations du directeur général des élections. Il s'agissait de savoir si celles-ci s'appliquaient à une ou à toutes les dispositions de ces deux, en ce qui concerne leur entrée en vigueur.

Le sénateur Day: Le sénateur Zimmer vient de vous lire la citation du directeur général des élections. Il parlait du processus politique et de l'importance de la communication. Si l'on interprète ses paroles, on peut lire que M. Kingsley veut s'assurer d'avoir le temps d'expliquer l'incidence du projet de loi après son adoption.

Le président: D'une part, je ne savais pas que le sénateur Zimmer citait le directeur général des élections. Si c'est le cas, auriez-vous l'obligeance de me relire cette citation, parce que je croyais que vous citiez M. MacKinnon? Je croyais qu'il s'agissait de M. MacKinnon; je ne savais pas que vous citiez le directeur général des élections, et c'est important, si l'on veut bien comprendre.

Le sénateur Stratton: Pourriez-vous également nous dire d'où viennent ces citations, parce qu'on ne sait pas où était M. Kingsley lorsqu'il a prononcé ces paroles.

Le sénateur Zimmer: Je n'en suis pas sûr.

Le sénateur Day: Cette citation vient de son témoignage à la Chambre des communes.

Le sénateur Zimmer: Monsieur le président, quand je parle « d'interprétation », ce sont en réalité les mots de M. Kingsley qu'il citait. Je n'essaie que de répéter avec ses mots. Je vais répéter la citation de M. Kingsley, selon M. MacKinnon:

Les dispositions du projet de loi relatives aux contributions entreraient en vigueur le jour de la sanction royale, ce qui laisse penser qu'Élections Canada n'aura pas besoin d'informer le public de ces changements.

Those are really Mr. Kingsley's words, which Mr. MacKinnon repeated. Then he goes on to say, from the Bloc Québécois, again what Mr. Kingsley said:

We think that if you exclude partisan reasons, in the tradition of the implementation of this type of measure, the calendar year is normally the reference year.

The Chairman: Honourable senators, I thank you all for your clarification on that point.

I will now move to the order of business for today. We are meeting to continue our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

This bill is more commonly known as the federal accountability bill. As senators, our witnesses and members of the public both here in this room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. I know that the committee will give the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves.

The hearings commenced in June and this week the committee has been focusing on more precise aspects of the bill. Subjects that we will have covered this week include accountability generally, ethics and conflict of interest and political financing. Our hearings will continue in a few weeks on other important aspects of the bill.

Today we have with us two very distinguished experts on the issue of political financing.

[Translation]

Mr. Pierre F. Côté has vast public-sector experience in Quebec. He has worked in several departments and at the municipal level in the province. He has received several prestigious honorary distinctions and is active in his community. He was Quebec chief electoral officer from 1978 to 1997, and has almost 20 years of experience in that position. I know that his views and experience will be very useful to the committee.

[English]

We are also joined today by Mr. Aaron Freeman. Mr. Freeman has considerable experience as an observer of the parliamentary process and currently teaches law at the University of Ottawa. He has also been active in Democracy Watch. He has frequently written for publications such as *The Hill Times* and is the author of a book titled *The Law of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*.

Ce sont les mots de M. Kingsley, que M. MacKinnon a répétés. Ensuite, il cite d'autres paroles de M. Kingsley prononcées par le Bloc québécois:

Nous pensons que si on exclut les raisons partisans, dans la tradition de l'application de ce type de mesure, c'est normalement l'année civile qui est l'année de référence.

Le président: Honorables sénateurs, je vous remercie de ces précisions.

Passons à présent à l'ordre du jour. Nous allons continuer à étudier le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

Ce projet de loi est plus communément appelé loi fédérale sur la responsabilisation. Comme les sénateurs, nos témoins et les membres du public qui nous regardent à la télévision partout au Canada le savent, ce projet de loi est un des piliers du programme du nouveau gouvernement, un des projets de loi les plus importants qui aient été déposés au Parlement ces dernières années. Je sais que le comité y accordera la réflexion soignée, exhaustive et détaillée qu'il mérite.

Les séances ont commencé en juin et cette semaine, le comité s'est concentré sur certains aspects précis du projet de loi. Nous avons couvert la reddition de comptes de façon générale, l'éthique, les conflits d'intérêt et le financement politique. Lors des audiences des semaines qui viendront, nous étudierons d'autres aspects importants du projet de loi.

Nous accueillons aujourd'hui deux éminents experts en matière de financement politique.

[Français]

M. Pierre F. Côté a une très longue expérience dans le secteur public au Québec. Il a travaillé au sein de divers ministères et au niveau municipal dans sa province. Il est récipiendaire de plusieurs distinctions d'honneur prestigieuses et il est actif dans sa communauté. Il a été directeur général des élections au Québec de 1978 et 1997, et il a presque 20 ans d'expérience à ce poste. Je sais que ses opinions et expériences seront d'une grande utilité pour le comité.

[Traduction]

Nous accueillons également M. Aaron Freeman. M. Freeman possède une vaste expérience en tant qu'observateur du processus politique et enseigne actuellement le droit à l'Université d'Ottawa. Il a également milité pour Démocratie en surveillance. Il a écrit plusieurs articles dans des publications telles que le *The Hill Times* et est l'auteur d'un livre intitulé *The Law of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*.

[Translation]

The committee would like to thank you for being here. I now give you the floor and then we will move on to a question and discussion period which will be, I know, very useful for committee members. You now have the floor, Mr. Côté.

Pierre F. Côté, former Chief Electoral Officer of Québec, as an individual: Thank you, Mr. Chairman. There are two main topics that I would like to address with you this morning about Bill C-2. First of all, I want to express my disagreement with Section 43 of the bill which repeals Section 404.1 of the Canada Elections Act, which allow corporations and unions to make financial contributions to one or several political parties.

I was the Chief Electoral Office of Quebec for 19 years; I retired in 1997. That did not prevent me from publicly stating that we should allow corporations, as opposed to individuals, to make financial contributions to the election process in Canada. I believe, in fact, that we would be fooling ourselves to think that one way or another people will not sidestep the prohibition in the bill. That is inevitable.

On November 25, 1999, during a symposium on ethics and conflicts of interests, under the auspices of the Centre d'étude Noël Mailloux en éthique et psychologie, I said that:

Financing by the public is no longer enough to meet the needs of political parties.

On April 9, 2005, in *La Presse*, I reiterated this opinion, which appeared to me to be even more relevant, given the experience gained in this area. In fact, financing by the public, or going door to door, is no longer enough to cover the increasingly high cost of election campaigns, especially the ever increasing cost of TV advertising.

Despite the scandals that have surfaced in this area, it is still today relatively simple to get around the Quebec Election Act. All that the head of a corporation, a lawyer's office or an engineering firm has to do, for example, is ask members of the board or senior managers to make the maximum contribution that a voter can make using his or her own means under Quebec legislation to the political party management supports, in other words \$3,000. All management has to do after that is to reimburse these donations to all individuals who complied, willingly or even by force, with the request, by thinking of various accounting methods, such as creating fictitious defense accounts.

Obviously, proceeding that way is illegal. It is blatantly unethical. Nevertheless, it remains very difficult, even impossible in many circumstances, for the chief electoral officer to establish proof and subsequently obtain a court conviction. For legislation to be effective, we must be able to enforce it, otherwise it is meaningless. And it cannot simply just be an expression of good intentions. Bill C-2, which is based on the provisions of 1977 Quebec Elections Act, seems to want to repeat

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite nous passerons à une période de questions et de discussions qui sera, je sais, très utile, pour les membres du comité. Vous avez maintenant la parole, Monsieur Côté.

Pierre F. Côté, ancien directeur général des élections du Québec, à titre personnel: Merci, monsieur le président. Il y a principalement deux sujets que je désirerais aborder avec vous ce matin à propos du projet de loi C-2. En premier lieu, je veux exprimer mon désaccord sur l'article 43 de ce projet de loi qui abroge l'article 404.1 de la Loi électorale du Canada, lequel permettait aux personnes morales et aux syndicats de contribuer financièrement à un ou à des partis politiques.

J'ai occupé le poste de directeur général des élections du Québec pendant 19 ans, ayant pris ma retraite en 1997. Cela ne m'a pas empêché d'émettre publiquement l'opinion que l'on devrait permettre aux personnes morales, par opposition aux personnes physiques, de contribuer financièrement au processus électoral canadien. Je crois, en effet, qu'il est illusoire de croire que l'interdiction émise par le projet de loi ne sera pas contournée d'une manière ou d'une autre. C'est même inévitable.

Le 25 novembre 1999, lors d'un colloque sur l'éthique et les conflits d'intérêts, sous les auspices du Centre d'étude Noël Mailloux en éthique et psychologie, j'ai déclaré ce qui suit:

Le financement populaire ne suffit plus à combler les besoins des partis politiques.

Le 9 avril 2005, dans le journal *La Presse*, j'ai de nouveau exprimé cette opinion, qui m'apparaissait encore plus pertinente, étant donné l'expérience acquise en la matière. En effet, le financement populaire ou, si long veut, le porte-à-porte ne suffit plus à rencontrer les coûts de plus en plus élevés des campagnes électorales, en particulier ceux toujours croissants de la publicité télévisée.

Encore aujourd'hui, et malgré les scandales qui ont pu émerger à ce sujet, il est relativement simple de contourner la Loi électorale du Québec. La direction d'une entreprise, d'un bureau d'avocats ou d'une firme d'ingénieurs, par exemple, n'a qu'à demander aux membres de son conseil d'administration ou à ses cadres supérieurs de verser au parti politique qu'elle appuie la contribution maximale qu'un électeur peut faire à même ses propres biens en vertu de la loi québécoise, soit la somme de 3 000 dollars. Elle n'aura pas, par la suite, à rembourser ces dons à tous les individus qui se sont pliés, de gré ou même de force, à sa requête, en imaginant différentes méthodes comptables, comme la création de comptes de défenses fictifs.

C'est évidemment illégal de procéder ainsi. Il s'agit d'un manque d'éthique flagrant. Néanmoins, il demeure très difficile, voire impossible dans plusieurs circonstances, pour le directeur général des élections, d'en faire la preuve et d'obtenir par la suite une condamnation du tribunal. Pour qu'une loi soit efficace, on doit nécessairement pouvoir l'appliquer sans quoi, elle ne veut rien dire. Elle ne peut non plus n'être que l'expression de bonnes intentions. Pourtant le projet de loi C-2, qui s'inspire des

the same mistakes. I do not think it would be desirable to increase this financial contribution from the state to political parties — which is already rather high — without running the risk of affecting political parties' independence.

How, therefore, can we enable corporations and unions to make financial contributions to political parties without that being perceived as an attempt to buy influence?

In my view, the solution means considering these corporations and unions as corporate citizens, who have an interest in participating in the development of democracy.

In this regard, I see two ways of resolving this dilemma. The first would allow them to contribute a maximum amount that could, for example, be a multiple of the maximum amount allowed for individuals. That amount could be put into the Chief Electoral Officer's trust fund. It would then be his duty to distribute the amounts to the political parties on a prorated basis based on the number of votes obtained by them in the last general election.

The other way would be to allow them to freely contribute to the political parties of their choice, up to an authorized maximum amount.

In both cases, the contributions would be made public. That would eliminate any pressure that could be brought to bear on these corporations to encourage them to contribute more secretly. They will be able to say: "No thank you, I have already contributed."

Second, I would like to bring to your attention a section of the Canada Elections Act that was ignored in Bill C-2. I am referring to section 24 which deals with the appointment of returning officers for each electoral district. A bill like Bill C-2, with the stated objective of restoring some transparency to the Canadian electoral system, should put an end to this highly partisan exercise that might tarnish the credibility, even the objectiveness of local election administrators.

In that regard, the bill should follow Quebec's example and proceed by way of public competitions rather than by cabinet decisions. The act should also include provisions to mandate a jury selected by the Chief Electoral Officer to assess, among other things, how much good judgment the candidates who received the best marks on the written exam have. The person selected by the jury for the position in each of the 308 electoral districts in Canada should then be appointed for a ten-year term to ensure this person has the independence he or she needs to carry out the required duties.

[English]

The Chairman: Mr. Freeman, please proceed.

Aaron Freeman, Professor, University of Ottawa, Faculty of Law, as an individual: Honourable senators, I have been asked to focus my remarks on the electoral finance provisions in

dispositions de la Loi électorale du Québec de 1977, semble vouloir répéter les mêmes erreurs. Je ne crois pas qu'il soit souhaitable d'augmenter cette contribution financière de l'État aux partis politiques — déjà passablement élevée — sans risquer d'affecter l'indépendance des partis politiques.

Comment alors procéder pour permettre aux personnes morales et aux syndicats de contribuer financièrement aux partis politiques sans que cela ne soit perçu comme l'achat d'influence ?

La solution, à mon avis, consiste à considérer ces personnes morales et ces syndicats comme des citoyens corporatifs, qui ont intérêt à participer au développement de la démocratie.

À ce titre, j'envisage deux façons de résoudre ce dilemme. La première leur permettrait de verser un montant maximum qui pourrait être, par exemple, un multiple du montant maximal permis aux personnes physiques. Ce montant serait versé dans un fonds en fiducie du directeur général des élections. Celui-ci aurait alors le devoir de distribuer ces sommes aux partis politiques au prorata des votes obtenus par ceux-ci lors de la dernière élection générale.

L'autre façon leur laisserait librement le choix de contribuer à la caisse des partis politiques de leur choix, jusqu'à concurrence d'un montant maximum autorisé.

Mais dans l'un et l'autre cas, ces contributions seraient rendues publiques. De cette façon, toute pression qu'on voudrait exercer sur ces personnes morales pour qu'elles contribuent davantage en sous-main serait écartée. Elles pourront alors dire: «Non merci, j'ai déjà donné.»

En deuxième lieu, j'aimerais soumettre à votre réflexion un article de la Loi électorale du Canada qui est passé sous silence dans le projet de loi C-2. Il s'agit de l'article 24 qui porte sur la nomination des directeurs et directrices du scrutin pour chaque circonscription électorale. Un projet de loi comme le projet de loi C-2, qui affirme vouloir restaurer une certaine transparence dans le système électoral canadien, devrait mettre un terme à cet exercice hautement partisan qui est susceptible d'entacher la crédibilité, voire l'objectivité des administrateurs locaux des élections.

En cela, le projet de loi devrait suivre l'exemple du Québec et procéder par voie de concours public plutôt que par une décision du conseil des ministres. La loi devrait ainsi prévoir des dispositions mandant un jury choisi par le directeur général des élections d'évaluer, entre autres, le bon jugement des candidats qui ont obtenu les meilleures notes à un examen écrit. La personne que ce jury choisira pour le poste dans chacune des 308 circonscriptions électorales du Canada devrait alors être nommée d'office pour un mandat de dix ans afin de lui assurer l'indépendance dont elle a tant besoin pour exercer ses fonctions.

[Traduction]

Le président: Monsieur Freeman, vous avez la parole.

Aaron Freeman, professeur, Université d'Ottawa, Faculté de droit, à titre personnel: Honorables sénateurs, on m'a demandé d'axer mes observations sur les dispositions du projet

Bill C-2, which I am happy to address. I am also quite familiar with other parts of the bill, as well as important aspects that are absent from the bill which I think are significant.

With regard to election finance, Bill C-2 contains some important elements. First, the bill would reduce the individual donation limit from \$5,000 to \$1,000. Individuals would be allowed to donate \$1,000 per year to a registered party and an additional \$1,000 combined total to riding associations, nomination contestants and candidates in an election. Individuals may also donate an additional \$1,000 to party leadership contestants.

Second, candidates and leadership and nomination contestants will only be able to self-finance their campaigns up to \$2,000, down from the current \$10,000.

Third, there will be a total ban on donations from corporations, unions and other associations rather than the current partial ban, which allows donations up to \$1,000 to candidates and riding associations.

Fourth, the long-standing trust fund loophole will be tightened significantly. This is a major loophole in the current system that allows secret and unlimited donations that can cover a wide range of activities that can benefit candidates.

Fifth, instead of being named by the Governor-in-Council, chief returning officers will be named by an independent process established by the Chief Electoral Officer. I should note that this issue has long been a recommendation of the Chief Electoral Officer, all parties in opposition in the last Parliament and virtually every independent commentator. Few advanced democracies would allow those who administer elections to be named by the government of the day.

Other provisions include a ban on cash donations of more than \$20, the extension of gift-giving rules to candidates and an increase in the statute of limitations on prosecuting election offences.

I will confine the remainder of my remarks to the first three provisions mentioned above on significantly reduced donation limits. We have already seen the democratizing effect of reducing the size of political donations. Before the 2003 reforms were brought in, there were no limits on the amount that could be given to parties and candidates. We had a situation where, according to the Chief Electoral Officer, 45 per cent of party revenues came from only 3 per cent of the donors.

A small number of wealthy donors creates a situation whereby parties and candidates have a dangerous level of reliance on those with the greatest stake in the political process. Research I conducted in 2002 showed that of the top 25 government contractors, two thirds were major donors to the governing party and the ratio of donations to that party versus all other parties combined was six to one. At the local riding level that ratio was actually thirty to one. There are similar patterns with regulated industries, such as banks and telecommunications, and

de loi C-2 qui portent sur le financement électoral, ce que je suis heureux de faire. Je connais aussi assez bien d'autres partis du projet de loi ainsi que les aspects importants qui n'y apparaissent pas mais qui, selon moi, sont nécessaires.

En ce qui concerne le financement électoral, on retrouve plusieurs éléments importants dans le projet de loi C-2. D'abord, on limite les contributions des particuliers à 1 000 \$ plutôt que 5 000 \$. Les particuliers pourront donner 1 000 \$ par an à un parti enregistré ainsi qu'une somme supplémentaire de 1 000 \$ aux associations de circonscriptions, aux candidats à l'investiture et aux candidats aux élections. Ils pourront également donner 1 000 \$ aux candidats à la chefferie d'un parti.

Deuxièmement, les candidats à la chefferie et à l'investiture ne pourront autofinancer leur campagne qu'à hauteur de 2 000 \$, le chiffre actuel étant de 10 000 \$.

Troisièmement, on interdit les contributions des entreprises, des syndicats et autres associations, alors qu'actuellement, elles peuvent faire des contributions de 1 000 \$ maximum aux candidats et aux associations de circonscriptions.

Quatrièmement, l'échappatoire de longue date permise par les fonds en fiducie sera grandement corrigée. Le système actuel permet des contributions secrètes et illimitées pour toute une série d'activités qui peuvent profiter aux candidats.

Cinquièmement, plutôt que d'être nommés par les gouverneurs en conseil, les directeurs de scrutin seront choisis par un processus indépendant établi par le directeur général des élections. Je tiens à signaler que le directeur général des élections, tous les partis d'opposition lors de la dernière législature et presque tous les observateurs indépendants recommandent cette solution depuis longtemps. Il y a très peu de démocratie avancée qui permettent au gouvernement du jour de nommer les responsables des élections.

Le projet de loi C-2 comporte d'autres dispositions, dont une interdiction des contributions en argent comptant de plus de 20 \$, l'application des règles régissant les cadeaux aux candidats et des limites supplémentaires pour les poursuites dans le cas d'infractions à la Loi électorale.

Je centrerai le reste de mes observations sur les trois premières dispositions mentionnées plus tôt, celles qui portent sur les limites des contributions. Nous avons déjà observé l'incidence démocratique d'une réduction des contributions politiques. Avant la réforme de 2003, il n'existait aucune limite sur les sommes que l'on pouvait donner aux partis et aux candidats. À cette époque, selon le directeur général des élections, 45 p. 100 des recettes des partis venaient de seulement 3 p. 100 de donateurs.

Lorsqu'un petit nombre de riches donateurs contribuent au processus politique, les partis et les candidats dépendent dangereusement de ces personnes, qui contrôlent pratiquement le processus électoral. D'après une étude que j'ai menée en 2002, des cinq principaux agents contractuels du gouvernement, les deux tiers étaient des grands donateurs au parti au pouvoir et le ratio des contributions à ce parti par opposition à tous les autres partis combinés était de six pour un. Pour ce qui est des circonscriptions locales, ce ratio était de trente

research also shows a strong correlation between donors and companies that maintain a significant lobbying presence in Ottawa.

While none of this is direct proof of corruption in the political process, it is a strong indicator that when major donors give it is not simply out of a sense of civic duty, but with the expectation that they will get something in return. At the very least, we can safely say that donations buy access. One indicator of this is that most politicians readily admit that they will place a priority on returning calls from their major supporters. This is particularly a problem with ministers who wield the power of the executive in our system of government.

Reducing the limit to \$1,000 liberates MPs from the pressures of giving high-end donors preferential treatment. Certainly \$1,000 is a far cry from the six-figure sums that until just three years ago were routinely donated to political parties. Consider that we still have a situation where less than 1 per cent of Canadians are donating to political parties. There is ample room for parties to expand their fund-raising efforts that I think will be more successful as parties earn the trust of Canadians more generally.

I will touch on two areas where Bill C-2 can be improved, the first being to increase the free broadcast time allocated to parties. The cost of running for office has been rising for at least three decades and the largest component of that cost for parties is broadcast advertising, by far. With the reduction in the donation limits, political parties may simply have to learn how to do more with less, but measures can be put in place to help parties with that effort. The free broadcast time currently given to parties can be greatly increased, in terms of both the number of broadcast minutes provided and the number of broadcast outlets included in the regime.

The number one election expense, as I mentioned, is broadcast advertising. Requiring broadcasters to give parties space on the airwaves to air their election messages can greatly reduce party election expenditures. The second measure is to reduce disclosure delays. Bill C-2 does not address the lengthy periods between when donations are made and when they are disclosed. While the 2003 reforms went some distance in reducing these lag times, parties and candidates still do not have to report their donations before the vote takes place. With standardized computer software that can be supplied by the Chief Electoral Officer and that uploads automatically onto the Elections Canada website, there would no longer be a technical reason for not having pre-vote donations disclosed. A ban on donations in the last week of the campaign would give parties and candidates the time needed to get this information to Elections Canada and up on the website within two days before the vote.

pour un. On observe des schémas semblables dans les secteurs réglementés, comme les banques et les communications et les études montrent également une corrélation importante entre les donateurs et les entreprises qui font du lobbying à Ottawa.

Tout cela ne prouve pas directement que le processus politique est corrompu, mais cela montre que lorsque les grands donateurs font des contributions, ce n'est pas uniquement par devoir civique, mais parce qu'ils attendent quelque chose en retour. Nous pouvons au moins dire que les dons achètent un accès. À preuve, la plupart des hommes politiques admettent que retourner les appels des grands partisans est une priorité. C'est surtout un problème pour les ministres, qui exercent un pouvoir exécutif sur notre système gouvernemental.

Réduire la limite des contributions à 1 000 \$ libère les députés de l'obligation d'accorder à leurs donateurs un traitement préférentiel. Nous sommes bien loin des sommes à six chiffres encore permises il y a seulement trois ans que l'on donnait aux partis politiques. Pensez qu'aujourd'hui, moins d'un pour cent des Canadiens donnent aux partis politiques. Les partis ont largement la possibilité de multiplier leurs efforts en matière de financement, ce qui, à mon avis, sera plus efficace, car ils pourront gagner la confiance de tous les Canadiens.

Je vais parler à présent de deux choses qui pourraient être améliorées dans le projet de loi C-2. D'abord, il faudrait augmenter le temps d'antenne gratuit accordé aux partis. Le coût d'une campagne électorale a augmenté depuis les trente dernières années et l'élément le plus onéreux est de loin la publicité télévisée. En réduisant les limites des contributions, les partis politiques devront apprendre à déployer plus d'efforts avec moins de ressources, mais nous pouvons mettre en place des mesures pour les aider. Le temps d'antenne gratuit actuellement accordé aux partis pourrait augmenter. Il s'agirait de leur fournir des minutes supplémentaires et d'assujettir davantage de chaînes de télévision au régime.

Comme je l'ai dit, la dépense électorale la plus importante, c'est la publicité télévisée. Si l'on exige des télédiffuseurs d'accorder aux partis du temps d'antenne pour diffuser leurs messages électoraux, nous pouvons grandement réduire les dépenses électorales des partis. Deuxièmement, il faudrait réduire les délais de divulgation. Le projet de loi C-2 ne permet pas de régler le problème des délais entre le moment où la contribution est accordée et le moment où elle est divulguée. Les réformes de 2003 ont permis de réduire quelque peu ces délais mais les partis et les candidats ne sont toujours pas tenus de divulguer leurs dons avant le vote. Avec des logiciels informatiques normalisés qui pourraient être fournis par le directeur général des élections, on pourrait charger les données automatiquement sur le site Web d'Élections Canada, ce qui permettrait de divulguer les dons bien avant le vote. Si l'on interdit les contributions pendant la dernière semaine de la campagne, les partis et candidats auraient le temps nécessaire pour fournir cette information à Elections Canada, qui pourrait la charger sur son site Web dans les deux jours précédents le scrutin.

I know that this session deals specifically with electoral finance, but some of the most serious weaknesses in Bill C- 2 involve what it does not deal with. The most significant of these is access to information. Perhaps there is no other area of democratic reform in Canada where there is more of a consensus on both the need for reform and the areas that reform should focus on. I would urge the committee to look closely at the recommendations of the Gomery commission, as well as academics such as Alasdair Roberts and successive reports going back two decades from the Information Commissioner of Canada.

Mr. Chairman and members of the committee, I hope you find these reflections useful. I would be happy to address your questions and otherwise help in any way I can.

The Chairman: Thank you both for two very excellent presentations. Your final remarks were about access to information. You probably do not know this, but when this committee meets again, it will be devoting a substantial period of time to that subject matter, along with issues of lobbying, whistle-blowing and so on. We are just getting into our hearings now and we have much further to go. Today we are dealing more with the matters discussed in your first three points and as discussed by Mr. Côté. Thank you for raising your concerns.

Senator Zimmer: Thank you for your appearance today, and the history and wisdom that you bring here with you.

For corporate donations, the limit currently is \$1,000. You have gone the other way. You recommend \$15,000. How did you arrive at that figure? There has been talk about going back to \$5,000 but you have gone beyond that, up to \$15,000. How did you come up with that recommendation?

[Translation]

Mr. Côté: An individual can currently contribute \$1,000. But for a corporation, a business, a lawyer's office or an engineering firm, it would be, in my opinion, a multiple amount, which could be \$5,000, \$10,000 or \$15,000 as a maximum that a business could contribute.

[English]

Senator Zimmer: You talked about ways of raising it. One was through a trust fund system and the second was through direct donations. I missed part of that process. On your second method, could you clarify the process of raising the funds and what process you are using to donate directly?

[Translation]

Mr. Côté: If it is put into a trust account held by the Chief Electoral Officer, the trust account has the advantage for a corporation of contributing to all political parties indifferently, because these amounts would be distributed on a prorated basis according to the votes received by each of the political parties.

Je sais que cette séance porte uniquement sur le financement électoral, mais certaines des plus importantes faiblesses du projet de loi C-2 résident dans les omissions. Parmi ces lacunes, il y a l'accès à l'information. Dans le domaine de la réforme démocratique au Canada, tout le monde est d'accord pour dire qu'il faut une réforme de l'accès à l'information. J'exhorte le comité d'examiner avec soin les recommandations de la Commission Gomery, ainsi que celles des universitaires comme Alasdair Roberts, et d'étudier les rapports des 20 dernières années du commissaire à l'information du Canada.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, j'espère que ces réflexions vous ont été utiles. Je serais heureux de répondre à vos questions ou de vous aider de quelque façon que ce soit.

Le président: Merci messieurs de vos deux excellentes présentations. Vos remarques finales portaient sur l'accès à l'information. Vous ne le savez peut-être pas, mais lorsque ce comité se réunira la prochaine fois, il accordera beaucoup de temps à cette question, ainsi qu'au lobbying, à la dénonciation, et cetera. Nous commençons à peine nos audiences et il nous reste beaucoup de travail. Aujourd'hui, nous parlons plutôt des questions qui concernent vos trois premiers points et la présentation de M. Côté. Merci de nous avoir fait part de vos préoccupations.

Le sénateur Zimmer: Merci de votre comparution, de votre récit et de la sagesse dont vous faites preuve.

Pour les dons des sociétés, la limite est actuellement de 1 000 \$. Vous prenez le parti inverse et vous recommandez de fixer la limite à 15 000 \$. Comment en êtes-vous arrivé à ce chiffre? On a suggéré de la laisser à 5 000 \$, mais vous allez bien au-delà en proposant 15 000 \$. Qu'est-ce qui vous a amené à cette recommandation?

[Français]

M. Côté: Ce qui est permis actuellement, c'est 1 000 \$ pour une personne physique. Mais pour une personne morale, une entreprise, un bureau d'avocats ou d'ingénieurs, il s'agirait, à mon avis, d'avoir un multiple de ce 1 000 \$ qui pourrait être de 5 000 \$, 10 000 \$ ou 15 000 \$ comme maximum que pourrait verser une entreprise.

[Traduction]

Le sénateur Zimmer: Vous avez évoqué plusieurs formes d'augmentation, notamment un fonds de fiducie et des dons directs. Une partie de vos explications m'a échappé. Sur la deuxième méthode, pouvez-vous préciser comment on va faire augmenter les fonds et quelle formule vous utilisez pour les dons directs?

[Français]

M. Côté: Si c'est déposé dans un compte en fiducie du directeur général des élections, la fiducie présente l'avantage pour une entreprise de contribuer à tous les partis politiques indifféremment, parce que le résultat de ces sommes serait réparti au prorata des votes à chacun des partis politiques.

If one does not agree with the first solution, the other option would be to enable a corporation, or a union, to contribute directly to a political party, but there again, up to a clearly fixed maximum amount.

In either case, what is important is that these contributions would have to be made public. That way, it would prevent attempts to obtain additional money from corporations indirectly. What is unfortunate in Quebec is that companies, corporations, easily sidestep the act. As I mentioned earlier, if you take 10 members of a board for example and ask them each to contribute \$3,000 of their own money, but you are unable to prove it. We have already seen companies reimburse donors for their contributions.

[English]

Mr. Freeman: I am sorry to take up your time on the question, Senator Zimmer.

There are several elements of corporate, union and other organizations when they donate that should be explored. While corporations are legal persons, they are not human beings. This is the same for other organizations. There are two important elements of that. The first is that they are spending other peoples' money, in most cases. In the case of corporations, they are spending their shareholders' money, usually without their permission. In the case of unions, they are sharing their members' money. This is evidenced by the unions who donate to the New Democratic Party while their members tend to vote for other parties, and similarly with other organizations.

The second element to that is, because they are not human beings, they do not have the right to vote and should not have the right to vote. An extension of that, certainly not legally but philosophically, is that they should not have the right to try to influence the democratic process in other ways.

I understand the practical reason why some argue that corporations and unions should be allowed to donate, but I am not convinced that the practical reasons address a meaningful problem. I think there is some level of abuse in the Quebec and Manitoba systems, but I am not convinced that that level of abuse happens on a scale that is corrupting the political process to any significant degree.

With the donation limit low enough, I do not think that will happen. Again, from a practical and business perspective, it is just not worth the trouble. With the anti-avoidance provisions in place, I just do not think the abuse is significant. I have seen no evidence in the 25-year history of the Quebec law that this is happening on a scale that we need to really worry about.

The Chairman: In fairness, Mr. Côté should have an opportunity to respond to that because he raised the very interesting concept of corporate citizenship for trade unions. Mr. Côté, I would like to hear from you in response to Professor Freeman.

Si on n'est pas d'accord avec cette première solution, l'autre façon serait de permettre à une personne morale, un syndicat, de contribuer directement à un parti politique, mais là encore jusqu'à un maximum bien déterminé.

Dans l'un ou l'autre de ces cas, ce qui est important, c'est que ces contributions seraient obligatoirement rendues publiques. On éviterait ainsi, de façon indirecte, d'aller chercher plus d'argent de la part des entreprises. Ce qui est malheureux au Québec, c'est que les entreprises, les personnes morales contournent assez facilement la loi. Comme je l'ai déjà mentionné, si on prend, au sein d'un conseil d'administration, par exemple, dix membres, on leur dit de verser chacun 3 000 \$ à même leurs propres biens, mais sans être capable de le prouver. Cela s'est déjà vu, des remboursements faits par l'entreprise à ses donateurs.

[Traduction]

M. Freeman: Vous m'excuserez d'accaparer le temps qui vous est accordé sur cette question, sénateur Zimmer.

Il faudrait étudier plusieurs questions concernant les dons des sociétés, des syndicats et autres organismes. Les sociétés sont des entités juridiques, mais ce ne sont pas des êtres humains. Il en va de même des autres organismes. Deux éléments importants en découlent: tout d'abord, dans la plupart des cas, les sociétés dépensent l'argent des autres. En l'occurrence, elles dépensent l'argent de leurs actionnaires, généralement sans leur permission. Dans le cas des syndicats, ils partagent l'argent de leurs adhérents. C'est ce qu'on voit dans le cas des syndicats qui font des dons au Nouveau Parti démocratique, alors que leurs adhérents ont tendance à voter pour d'autres partis, et on observe la même chose pour d'autres organismes.

Le deuxième élément, c'est que, comme il ne s'agit pas d'êtres humains, ces organismes n'ont pas le droit de vote et ne sauraient l'avoir. Il en résulte, non pas juridiquement mais sur le plan des principes, qu'elles ne devraient pas avoir le droit d'intervenir par d'autres moyens dans le processus démocratique.

Je comprends le motif pratique qui amène certaines personnes à demander que les sociétés et les syndicats soient autorisés à faire des dons, mais je ne suis pas convaincu que ces considérations pratiques apportent une réponse au problème fondamental. Je pense que les formules appliquées au Québec et au Manitoba donnent lieu à certains abus, mais je ne suis pas convaincu que ces abus soient d'une ampleur telle qu'ils aient un effet marqué de corruption sur le processus politique.

Si la limite des dons est placée suffisamment bas, je ne pense pas que ce danger existe. Encore une fois, d'un point de vue pratique et d'un point de vue d'affaire, il n'y a pas lieu de se donner tout ce mal. Une fois les dispositions anti-évitement en vigueur, il ne devrait pas y avoir d'abus importants. Au cours des 25 dernières années au Québec, je n'ai pas constaté d'abus d'une ampleur telle qu'il faille s'en préoccuper.

Le président: En toute équité, il faut donner à M. Côté l'occasion de vous répondre, car il a évoqué la notion très intéressante de citoyenneté sociale pour les syndicats. Monsieur Côté, j'aimerais entendre votre réponse au professeur Freeman.

[Translation]

Mr. Côté: You must make a distinction between two things: contributions from an individual and contributions from a corporation, a business, or a union. In law, if I am not mistaken, at least in Quebec, when we talk about corporations, it is as opposed to an individual, and it refers to a company, a law or engineering firm, or anything that is not an individual and which acts as a group or an organization. Of course, the difficulty lies in the fact that contributions from individuals, are no longer enough to offset the rising costs of election campaigns, especially costs that always continue to go up, such as TV advertising, or the involvement of TV. The implication, as was suggested, that the public broadcaster provides more air time does not prevent political parties, in other areas of the country, from turning to private broadcasters to advertise their messages. But the cost of these messages is constantly rising. That is the main reason why people in Quebec have attempted to get around the act in the way I mentioned.

Of course, proceeding that way is neither ethical nor legal, but one must be practical and see that that is the way it is happening. We must try to find some solutions, and that is why I have made suggestions.

[English]

Senator Zimmer: If I could add to that, you hit on the point that I was going to raise with my second question, and that was what Mr. Côté said. That is the first time I have heard it in this way, and that is that they are corporate citizens. They are citizens. Mr. Freeman, to respond to your comment, I have had many companies right across the country email and write me and say, "We do vote. We vote through the process of making a democratic contribution to the democratic process of this country through our company as a corporate citizen. By taking that away from us, we are not able or allowed to express that democratic right." There could be a certain government here in Ottawa whose ideas of fiscal responsibility they like, or another issue. Taking away that right takes away the democratic right of making a contribution to a government they want to run this country.

Though the two of you are sitting close together, there is quite a gap in the amounts of \$15,000 versus \$1,000.

Based on those comments, could you expand a little further on your rationale with the comments I just made as to why you would eliminate the \$1,000 corporation donation?

Mr. Freeman: I should preface my answer by saying that I have tremendous respect for Mr. Côté, and I suspect we agree on a range of issues in the area of electoral financing as I have read all of his reports.

We do disagree on this issue, and we can speculate on where the roots of that disagreement come from. I think there must be a distinction drawn between a vote and an exercise of influence.

[Français]

M. Côté: Il faut bien distinguer deux choses: les contributions d'une personne physique et celles d'une personne morale, ou d'une entreprise, ou d'un syndicat. En droit, si je ne me trompe pas, au moins au Québec, quand on parle de personnes morales, c'est opposé à une personne physique, et c'est une entreprise, un bureau d'avocats ou d'ingénieurs, ou tout ce qui n'est pas une personne physique et qui agit comme groupe ou organisation. Évidemment, la difficulté vient du fait que les contributions venant des personnes physiques, des individus, ne suffisent plus à rencontrer les exigences des coûts croissants des campagnes électorales, en particulier des coûts qui vont toujours en augmentant, des annonces à la télévision, par exemple, ou l'implication de la télévision. L'implication, comme il a été suggéré, que la télévision d'État accorde plus de temps d'antenne n'empêchera pas les partis politiques d'avoir recours, dans différents coins du pays, à des télévisions privées de diffuser des messages publicitaires. Or, ces messages ne font qu'augmenter constamment. C'est la principale raison pour laquelle, au Québec, on a essayé de contourner la loi de la façon que j'ai mentionnée.

Évidemment, ce n'est ni éthique ni légal de procéder comme cela, mais il faut être pratique et voir que c'est de cette façon que cela se produit. Il faut essayer de trouver des solutions, d'où mes suggestions.

[Traduction]

Le sénateur Zimmer: Si vous me permettez de continuer, vous abordez un argument que j'allais soulever dans ma deuxième question, et qui nous ramène aux propos de M. Côté. C'est la première fois que j'entends l'argument formulé de cette façon, à savoir qu'il s'agit de ce qu'on appelle des « citoyens corporatifs ». Ce sont des citoyens. Pour répondre à vos propos, monsieur Freeman, je vous signale que de nombreuses sociétés canadiennes m'ont écrit et m'ont fait parvenir des courriels où elles disaient: « Nous votons. Nous votons par l'entremise d'une contribution démocratique au processus démocratique de ce pays en notre qualité de « citoyen corporatif ». Si nous sommes privés de cette possibilité, nous ne pourrions plus exprimer notre droit démocratique. » Il peut y avoir ici, à Ottawa, un gouvernement dont les sociétés apprécient les idées sur la responsabilité fiscale ou sur un autre sujet. Il ne faut pas les priver du droit démocratique de faire une contribution au gouvernement qu'elles souhaitent voir gérer le pays.

Vous avez beau être assis côte à côte, il y a tout un fossé à franchir pour passer de 1 000 \$ à 15 000 \$.

À partir de là, pouvez-vous préciser les raisons qui vous amènent à demander l'élimination du don de 1 000 \$ pour les sociétés?

M. Freeman: En introduction à ma réponse, je dirais que j'ai le plus grand respect pour M. Côté et je suppose que nous sommes d'accord sur bien des sujets concernant le financement du processus électoral.

Mais nous sommes en désaccord sur ce point, et on peut sans doute spéculer sur l'origine de ce désaccord. Je pense qu'il faut faire une distinction entre un vote et l'exercice d'une influence.

In the democratic process, we have certain rights that are inalienable human rights. One of them is the right to vote. That is the right that attaches only to human beings, philosophically and legally. There is nothing inherent in a business organization or another kind of incorporated or association entity that inherently attracts the important expressive and democratic participation elements of the right to vote. To try to extract what is a fundamental human right and apply it to an entity that does not contain the characteristics that attract that right is inappropriate.

Why is the figure of \$1,000 suggested? There is no question that \$1,000 and \$15,000 are arbitrary figures in terms of an individual donation. I think the limit must be low enough such that it is affordable for a Canadian on an average household income. However, \$1,000 is actually higher than that, but we must be practical. I also think it must be low enough to discourage the type of abuse that we have talked about in this committee and that Mr. Côté has referred to.

I believe we have to accept, and maybe this is where we diverge, that some level of abuse will take place. The key question for me is whether that level of abuse is at such a significant amount that we have to worry about it having a significant corrupting effect on Canadian democracy.

If the level is low enough, it is simply not worth it for companies to try to hide their donations through employees, members or executives. It may happen at a small level, but I am not convinced that it will happen at a significant level.

Senator Zimmer: Mr. Freeman, you made a comment that refers to a company or corporation, and there is the perception of influence. However, a voter can also influence. A voter can use the same analogy and say, "I voted for you." Most times people do not relate to that. When they hear the word "influence" they think "company." Voters can also use that parameter and say, "I voted for your government, now here is what I want."

We should always remember the fact that it can go both ways and not just one way.

Senator Stratton: This is an interesting discussion with two diverse opinions that seem to be taking place.

When we look at this aspect of electoral financing, Mr. Freeman hit the nail on the head when he said that democratization of the financing system is what is at the core of this bill. We must keep that in mind when we put things to each other in discussing this entire issue. That is what this is all about.

Then there is the issue of what happens with companies. They are losing their right to vote by contributing. I disagree with that.

I sat around the table as a partner in firms. Decisions would be made as to this guy would contribute to the New Democratic Party, that guy to the Liberals and that guy to the Conservatives.

Dans le processus démocratique, il existe certains droits inaliénables, et c'est notamment le cas du droit de vote. C'est un droit qui n'est reconnu qu'aux êtres humains, tant sur le plan juridique que sur celui des principes. Dans la définition d'une société commerciale ou de toute autre forme d'entité constituée ou d'association, on ne retrouve pas les éléments d'expression et de participation au processus démocratique que comporte le droit de vote. Il serait inapproprié de conférer un droit fondamental de la personne à une entité qui ne présente pas les caractéristiques afférentes à ce droit.

Pourquoi a-t-on proposé un montant de 1 000 \$? Il ne fait aucun doute que les montants de 1 000 \$ et de 15 000 \$ applicables à des dons individuels sont arbitraires. J'estime que la limite doit être placée suffisamment bas pour être à la portée de tout Canadien au revenu moyen. Pourtant, le montant de 1 000 \$ est déjà supérieur à cette limite, mais il faut rester pratique. Je pense également que la limite doit être placée suffisamment bas pour exercer un effet dissuasif à l'égard des abus dont il a été question ici et qu'a dénoncés M. Côté.

Je pense qu'il faut accepter qu'il y aura toujours un certain degré d'abus, même s'il y a divergence entre nous sur ce point. L'essentiel pour moi est de savoir si ce degré d'abus est tel qu'on doive craindre qu'il parvienne à corrompre la démocratie canadienne.

Si ce niveau est suffisamment faible, les sociétés n'éprouveront plus le besoin de dissimuler les dons qu'elles font par l'intermédiaire de leurs employés ou de leurs dirigeants. Le phénomène existe sans doute dans une modeste mesure, mais je ne suis pas convaincu qu'il soit de grande ampleur.

Le sénateur Zimmer: Monsieur Freeman, vous avez fait un commentaire sur une société, où il était question d'influence perçue. Un électeur peut lui aussi exercer une influence. Il peut utiliser le même argument et dire: « J'ai voté pour vous ». La plupart du temps, ce n'est pas cette idée qui vient à l'esprit. Quand on entend parler d'« influence », on pense à l'influence des sociétés. Pourtant, les électeurs peuvent avancer le même argument et dire: « J'ai voté pour votre gouvernement; maintenant, voici ce que je veux ».

N'oublions pas que cet argument peut donc s'appliquer dans les deux sens.

Le sénateur Stratton: Voilà un débat intéressant où deux opinions se confrontent.

Sur cet aspect du financement des élections, M. Freeman a bien raison de dire que la démocratisation du financement des élections est au cœur même de ce projet de loi. Voilà ce qu'il faut garder à l'esprit au cours du débat sur l'ensemble du sujet. C'est fondamental.

Il y a aussi la question des sociétés. Elles vont perdre leur droit de voter par l'intermédiaire d'une contribution. Moi, je ne suis pas d'accord.

J'ai siégé en tant que partenaire dans différents conseils d'administration. On décidait qu'un tel allait faire une contribution au Nouveau Parti démocratique, un tel au Parti

It was always that kind of discussion. That really has not changed. What has changed is the limit. For example, as a board we are sitting around a table discussing the upcoming election. People around the table as members of the board will say, "I do not know about you guys, but I will contribute here." It may be a decision on the part of that group to say, "We will make a collective decision to contribute to this party individually." Then they do so, up to \$3,000 each. You are limiting the impact of that. They are still exercising the right as a corporate board or business to have that vote, but it is done through individual contributions.

I firmly believe that has not changed fundamentally. What we have done is put a limit on it, and that is appropriate. We cannot forget that. That is the impact this change will have. Therefore, I do not see a problem with boards or companies having the ability to make contributions.

With reference to the influence of getting around the electoral law by coercing employees to contribute, one can keep that private to a degree, but it will inevitably be revealed. An individual will say, "Do you know what they just did to me?" He will go to the media and say "my board" or "my boss" and you-know-what will hit the fan.

That will always happen. There will always be that cautionary note as to the influence that a boss can have on an individual because that individual can complain, and rightfully so.

I do not really buy into that argument. As Mr. Freeman has said, if you have this influence, it will be minimal because the contributions are lower. Therefore, the impact will be much less.

With the cost of running elections ever escalating, particularly in the media, we forget there is \$1.79 per vote for each party. We forget that is now a significant contribution to political parties, to look after the issue of corporate donations, large donors or the ever-increasing costs of running an election. It is important to put that into perspective. Fundamentally, it is the essence of democratization of this process.

I would appreciate Mr. Côté's response to what I have ranted about, and Mr. Freeman could come back at me on this.

[Translation]

Mr. Côté: No, except to reiterate that it is basically a matter of principle. Should we allow a corporation — let's call it that — an organization, to contribute or not? The act stipulates that we must not allow that. However given our experience in Quebec with contributions, what we talked about earlier, coming from law or engineering firms or members of boards, we have heard evidence, but it has not been enough to enable us to take action because the money contributed to the political parties came from their own funds. It is extremely difficult to prove that the amounts contributed have been reimbursed.

libéral et un tel au Parti conservateur. On avait constamment ce genre de discussions. Et rien n'a changé, sinon la limite. Par exemple, nous pourrions être un conseil d'administration qui discute des prochaines élections. L'un des membres du conseil dit: « Je ne sais pas que ce que vous en pensez, mais je vais faire une contribution à tel parti ». Certains membres du conseil pourront dire alors: « Nous allons décider collectivement de faire une contribution individuelle à tel parti ». Et c'est ce qu'ils font, à raison de 3 000 \$ chacun. Vous limitez cette possibilité. Le conseil d'administration ou l'entreprise va toujours exercer un droit, par l'intermédiaire de contributions individuelles.

Je suis convaincu qu'il n'y a pas eu de changement fondamental à cet égard. On a simplement fixé la limite, et c'est ce qu'il fallait faire. Ne l'oublions pas. Voilà les conséquences de ce changement. Par conséquent, je ne vois pas quel problème cela peut causer aux conseils d'administration ou aux sociétés, qui ont la possibilité de faire des contributions.

En ce qui concerne le contournement de la Loi électorale lorsque des employés sont contraints de faire des contributions, le phénomène peut être plus ou moins occulté, mais il devra inévitablement apparaître au grand jour. Quelqu'un va dire: « Savez-vous ce qu'on vient de me faire? » Cette personne pourra s'adresser aux médias pour dénoncer le conseil d'administration ou le patron, et vous savez ce qui arrivera ensuite.

C'est inévitable. L'influence que peut exercer un patron sur un employé est limitée, car ce dernier pourra toujours s'en plaindre, et il aura raison de le faire.

Je n'accepte pas vraiment cet argument. Comme l'a dit M. Freeman, si cette forme d'influence existe, elle sera minime, car les contributions sont modestes. Par conséquent, elles auront moins d'effet.

Les coûts d'une campagne électorale augmentent sans cesse, en particulier les coûts des médias, mais n'oublions pas que chaque parti reçoit 1,79 \$ par voix obtenue. Nous avons tendance à oublier cette contribution importante accordée aux partis politiques pour mettre l'accent sur les dons des sociétés, sur les gros donateurs et sur l'augmentation des coûts des campagnes électorales. Il est essentiel de placer tout cela en perspective. Il s'agit fondamentalement de la démocratisation du processus.

J'aimerais avoir la réponse de M. Côté puis les commentaires de M. Freeman.

[Français]

M. Côté: Non, sauf répéter ce que j'ai dit, c'est en effet une question de principe, dans le fond. Est-ce qu'on doit permettre ou non à une personne morale — appelons-la comme cela — à une organisation, de contribuer? La loi dit qu'on ne doit pas le permettre. Cependant pour ce qui est de l'expérience que l'on a au Québec concernant les contributions, dont on a parlé tout à l'heure, venant d'un bureau d'avocats, d'ingénieurs ou de membres d'un conseil d'administration, on a un certain nombre de témoignages, mais pas suffisamment probant pour pouvoir entamer des poursuites selon lesquels cet argent versé aux partis politiques vient de leurs propres fonds. Il est très difficile de démontrer qu'il y a un remboursement de ce montant versé.

That is what occurs in practice. I noted that in the evidence I heard doing the final years I was in my position. I realized that the main difficulty with the situation was building a case. It would take an army of officials to audit the accounts of all of those companies. That is practically impossible.

Given the principles and the reality of the situation, let us allow companies to contribute, but with very strict oversight, and above all, that these contributions are made public. That way, a company that will contribute will think twice. For example, if it contributes to one party rather than another, that will appear in the reports on funding as a contribution to a specific political party. That is the downside of the second solution I am proposing. The first is to contribute to everyone. No political party is targeted directly.

I know that what I am advocating runs counter to a very important principle. However, a bill cannot simply be a statement of principle, it must also be enforceable. We realize that it is difficult to find the offenders.

[English]

Mr. Freeman: I do not have a difficulty with the idea of having a general fund that corporations and other organizations would contribute into that would then be distributed on some kind of democratic formula to political parties.

The Chairman: That could be through the CEO, perhaps.

Mr. Freeman: Yes, it could be through the CEO or some other mechanism. The CEO would be the logical mechanism to do that.

However, I do not think that most corporations, unions and other organizations would donate to the fund. If you were to ask the vast majority of donors why they donated, it would be because they were approached by a party or a candidate. Many people in this room would have experience with that dynamic.

If I can illustrate some of the scenarios, let us take the first example, which was the old system before the 2003 reforms. No limits whatsoever were given. You had situations where multiple subsidiaries of companies were giving six-figure donations to political parties. You had a situation that we could not imagine under even the current system, let alone the system proposed by the federal accountability act. You would literally have to have 200 or 300 employees donating \$1,000 each to see the kinds of numbers that we saw in 2002 and 2003. That is the first scenario.

The second scenario is if you had a limit of \$1,000, let us suppose that you do have some level of abuse. We are sitting in that boardroom that Senator Stratton has described, and eight or 10 of us decide to make our donation. If eight or 10 of us are sharing information about how we will make our donations, there

C'est ce qui se produit dans la pratique. Je l'ai constaté lors des nombreux témoignages que j'ai entendus pendant les dernières années où j'étais en poste. J'ai remarqué que la grande difficulté face à cette situation est d'établir la preuve. Cela prendrait une armée de fonctionnaires pour vérifier la comptabilité de toutes les entreprises. C'est pratiquement impossible.

Face aux principes et à la réalité des choses, permettons à ces entreprises de contribuer, mais en les encadrant de façon très stricte, et avant tout, que ces contributions soient rendues publiques. À ce moment-là, une entreprise qui va contribuer va y penser deux fois. Par exemple, si elle contribue à tel parti politique plutôt qu'à tel autre, cela va apparaître dans les rapports de financement comme étant une contribution accordée à tel parti politique. C'est l'inconvénient de la deuxième solution que je propose. La première, c'est de verser à tout le monde. Il n'y a pas de parti politique visé directement.

Je sais que ce que je préconise est vraiment contre un principe qui est très important. Cependant, un projet de loi ne peut pas simplement faire un énoncé de principes, il faut que ce soit applicable. On s'aperçoit qu'il est difficile de trouver les contrevenants.

[Traduction]

M. Freeman: J'aime assez l'idée d'un fonds commun auquel contribueraient les sociétés et les autres organismes, et dont le contenu serait réparti selon une formule démocratique quelconque entre les partis politiques.

Le président: Le directeur général des élections pourrait peut-être s'en charger.

M. Freeman: Oui, on pourrait le confier au directeur général des élections, ou envisager un autre mécanisme. La formule du directeur général des élections me semble intéressante.

Cependant, je ne pense pas que la plupart des sociétés, des syndicats et autres organismes soient prêts à contribuer à ce fonds. Si les gens font un don, c'est le plus souvent parce qu'ils ont été sollicités par un parti ou un candidat. La plupart des personnes ici présentes connaissent bien cette dynamique.

Afin d'illustrer certains scénarios, prenons le premier exemple de l'ancien système qui prévalait avant les réformes de 2003. Aucune limite n'avait été fixée. Dans certains cas, plusieurs filiales de sociétés donnaient des montants à six chiffres à des partis politiques. On avait une situation qui serait inconcevable dans le cadre du système actuel, même en dehors de ce que propose la loi fédérale sur la responsabilité. Dans certains cas, il pouvait y avoir deux cents ou trois cents employés qui donnaient 1 000 \$ chacun, ce qui a permis d'atteindre les montants constatés en 2002 et 2003. Voilà pour le premier scénario.

Dans le deuxième scénario, on a une limite de 1 000 \$; supposons maintenant qu'il existe un certain degré d'abus. Supposons que nous formons le conseil d'administration décrit par le sénateur Stratton, et 8 ou 10 d'entre nous décidons de faire un don. Si nous partageons l'information concernant les

is no problem with that. We each donate \$1,000, or \$5,000 under the current situation, and there is no difficulty with that. We are donating as individuals and that is not an issue.

If we are actually donating on behalf of the firm, or if the firm is reimbursing us, that is where we get into difficulty under the act. That is what we are concerned about. The question is: Will that happen? I agree that unless we hire an army of bureaucrats we will not be able to nail all of the offenders who try to do this. How much money are we talking about here? If we manage to do that with 10 or 20 people, we are talking about \$10,000 or \$20,000. It is a significant sum, and I am not trying to exaggerate, but that is if the limit is \$1,000. However, if the limit is \$15,000, then you are now moving towards \$300,000; that is significant. That is getting into the kind of environment we had back before the previous round of reforms. That takes us back through two rounds of reforms.

You have to look at the reality and what is likely to happen as a result of where you set the limit.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Côté, in your presentation, based on your more-than-20 years of experience enforcing the Act to govern the financing of political parties, you reached some conclusions. The retired judge, Jean Moisan, who last spring investigated allegations similar to the ones we are talking about here this morning — the participation of companies in financing political parties — reached conclusions similar to yours. Could you indicate, for the benefit of committee members, which conclusions from the report by Justice Moisan, tabled in June, appear to corroborate your understanding of how the Act to govern the financing of political parties has been used in Quebec for 20 years?

Mr. Côté: I must say that judge Moisan reached those conclusions after a meeting with me where I shared my point of view with him. He simply said that he agreed. In short, he basically took what I am proposing and above all he took note of the situation where people are rather happily and easily getting around the Elections Act and the Act to govern the financing of political parties in Quebec. What is somewhat discouraging in this situation is that it appears to be increasing rather than decreasing. So what can we do? What is the solution? It is not simple.

Senator Joyal: As you know, the previous bill which amended the Elections Act with regard to financing, Bill C-24, is very recent. In fact, it was only implemented during the last election campaign. Might I remind you that in essence this bill limited individual donations to \$5,000 at the federal level and corporate donations to \$1,000.

Since we have not yet learned everything that we might from this bill, would it not be better to focus on these reforms and to wait a few years to see, in practice, how it is enforced and whether or not it meets the objectives for which it was implemented? After

modalités du don, il n'y a pas de problème. Nous allons donner chacun 1 000 \$, ou 5 000 \$, et il n'y aura pas de problème. Ce sont des dons individuels qui ne posent pas de problème.

Mais en fait, si nous faisons un don au nom de l'entreprise et que celle-ci nous rembourse, c'est là qu'on se heurte à une difficulté aux termes de la loi. Et c'est ce qui nous préoccupe. Reste à savoir si cette difficulté va se produire. Évidemment, à moins d'engager une armée de fonctionnaires, on ne parviendra pas à appréhender tous les auteurs d'infractions. De quel montant est-il question ici? S'il s'agit d'une dizaine ou d'une vingtaine d'employés, le montant sera de l'ordre de 10 000 \$ ou 20 000 \$. C'est un montant important, et je ne veux pas exagérer, mais en l'occurrence, la limite est de 1 000 \$. En revanche, si elle est de 15 000 \$, on atteint un total de 300 000 \$; ce n'est pas négligeable. Voilà le genre de situation qui prévalait avant les réformes. Cela nous ramène à la situation d'avant les deux derniers cycles de réforme.

Il faut voir la réalité en face et tenir compte des conséquences vraisemblables de la limite que l'on fixe.

[Français]

Le sénateur Joyal: Monsieur Côté, dans votre présentation, sur la base de votre expérience de plus de 20 ans sur l'application de la Loi régissant le financement des partis politiques au Québec, vous en avez tiré des conclusions. Le juge à la retraite, Jean Moisan, qui a enquêté le printemps dernier sur des allégations semblables à celles dont nous parlons ce matin, c'est-à-dire la participation des entreprises au financement des partis politiques, est arrivé à des conclusions semblables aux vôtres. Est-ce que vous pourriez indiquer, pour le bénéfice des membres du comité, quelles sont les conclusions du rapport du juge Moisan, déposé au mois de juin, qui semblent corroborer votre propre enseignement de la pratique de la Loi régissant le financement des partis politiques au Québec pendant 20 ans?

M. Côté: Je dois dire que le juge Moisan est arrivé à ces conclusions après m'avoir rencontré et où je lui ai fait part de mon point de vue. Il a tout simplement dit qu'il était d'accord. En somme, il reprend fondamentalement ce que je propose et surtout, il fait le constat de la situation selon laquelle on contourne, assez joyeusement et assez facilement, la Loi électorale et la Loi régissant le financement des partis politiques au Québec. Ce qui est un peu décourageant dans cette situation, c'est que cela semble vouloir aller en augmentant plutôt qu'en diminuant. Alors quoi faire? Quelle solution trouver? Ce n'est pas facile.

Le sénateur Joyal: Comme vous le savez, le précédent projet de loi, qui amendait la Loi électorale au niveau du financement, le projet de loi C-24, est très récent. En fait, il a été mis en application seulement lors de la dernière campagne électorale. Je vous rappelle l'essentiel de ce projet de loi qui limitait les contributions des individus à 5 000 \$ sur le plan fédéral et à 1 000 \$ pour les entreprises.

Compte tenu que ce projet de loi ne nous a pas livré tous les enseignements pratiques qu'on pourrait en déduire, est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux se limiter à ces réformes et attendre quelques années afin de voir, en pratique, comment il est appliqué et s'il

that, we could make adjustments if necessary. It seems to me that we are currently accumulating all kinds of reforms for financing political parties without basing them on a practical assessment of what these still very recent changes might produced or aimed to achieve.

Mr. Côté: When the federal Elections Act was amended under the Chrétien government, it was basically to replicate the provincial act, and generally, to adopt the same provisions.

I am telling you about the problems we encounter. The Quebec act to govern the financing of political parties has existed for at least 30 years. It seems to me that it would be a shame for the federal government to repeat the same unfortunate mistakes. The Quebec act is not enforced properly. We should look at whether that is likely to occur in other provinces. That could extent throughout Canada. As you say, it might be better to experience it and see, over time, what kind of remedies would be required.

[English]

Senator Joyal: Mr. Freeman, you have studied electoral financing quite closely. Could you give us an outline of what other countries in the Western world — to circumscribe the reference — would have proposals as close as the ones we are contemplating now? Are there any democratic countries that have limits as stringent as those we are contemplating?

Mr. Freeman: Are you asking specifically in relation to the donation limits and no other element of electoral financing?

Senator Joyal: Yes.

Mr. Freeman: Probably the closest country to ours on the issue of limits — and this may surprise some people around the table — is the United States. There are very strict limitations comparable to ours on individual limits and corporate donation limits as well.

Senator Joyal: Can you give the amounts?

Mr. Freeman: I will get the actual amounts wrong. I believe they are in our book, but this is my nightmare scenario where someone asks me a question that is in the book and I cannot repeat it off the top of my head.

Depending on the donor and depending on who they are donating to, the amounts range between US\$1,000 and US\$5,000.

Senator Joyal: The way they are bypassing the limit is with so-called soft money, whereby a volunteer organization passes on the money through the candidates, which has been denounced overwhelmingly in a lot of studies.

atteint les objectifs pour lesquels il a été mis en application? Par la suite, on pourrait le rajuster s'il y a lieu. Il me semble qu'on accumule actuellement toutes sortes de réformes du financement des partis politiques sans se fonder sur une évaluation pratique de ce que les changements, encore très récents, peuvent produire ou viser à atteindre.

M. Côté: Quand on a modifié la Loi électorale fédérale sous le gouvernement de M. Chrétien, c'était en somme pour copier la loi provinciale et, généralement, reprendre les mêmes dispositions.

Je vous fais part des difficultés qu'on rencontre. La Loi régissant le financement des partis politiques au Québec existe depuis une trentaine d'années au moins. Il me semble qu'il serait dommage qu'au Canada, on répète les mêmes expériences malheureuses. Il y a une mauvaise application de la loi au Québec. Il faudrait savoir si cela est susceptible de se produire dans d'autres provinces. On pourrait l'étendre à tout le Canada. Comme vous dites, ce serait peut-être mieux qu'on en fasse l'expérience et qu'on voit, avec les années, quelle sorte de correctif il faudrait apporter.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Monsieur Freeman, vous avez étudié de très près le financement du processus électoral. Pouvez-vous nous indiquer les autres pays du monde occidental — pour cerner quelque peu les perspectives — qui appliquent des formules semblables à celles que nous envisageons actuellement? Y a-t-il des pays démocratiques qui imposent des limites aussi strictes que celle que nous envisageons?

M. Freeman: Est-ce que vous faites spécifiquement référence aux limites en matière de dons, à l'exclusion de tout autre élément du financement du système électoral?

Le sénateur Joyal: Oui.

M. Freeman: Le pays dont la formule est la plus proche de la nôtre sur la question des limites, et certains en seront peut-être surpris, c'est les États-Unis. On y applique des limites très strictes comparables aux nôtres quant aux dons des particuliers et des sociétés.

Le sénateur Joyal: Pouvez-vous nous indiquer les montants en cause?

M. Freeman: Je risque de me tromper. Je crois qu'ils figurent dans notre document, mais c'est bien ce que je redoute le plus: que quelqu'un me pose une question dont la réponse figure dans notre document, alors que je ne m'en souviens plus de mémoire.

Selon le donateur et le bénéficiaire du don, les montants s'échelonnent de 1 000 \$US à 5 000 \$US.

Le sénateur Joyal: Pour contourner la limite, il y a ce qu'on appelle l'argent mou, lorsqu'un organisme bénévole verse de l'argent par l'intermédiaire des candidats, ce qui a été dénoncé par de nombreuses études.

I am looking at my friend Senator Segal, who has probably gone through all those books. I am especially thinking of one I read last summer whereby there is a parallel system of financing soft money that totally countervails the objective of the legislation.

Mr. Freeman: Soft money was essentially banned in the United States about two years ago in the latest round of federal reforms. There are other similar loopholes in place at the state level where money can be routed into the political system. There are also PACs, political action committees, of which we have all heard. This is something that is not nefarious in the United States. It is actually envisioned under the law and it is the mechanism for pooling donations. That is the main reason why we see the multi-billion dollar figures now for U.S. elections.

Incidentally, some of those mechanisms would be legal in Canada. We just have the good fortune not to have had inflicted upon us these strategies and tactics that parties and candidates use in the United States, so we should not be too high on our horse.

Senator Joyal: You mentioned that the limits are \$5,000 and \$1,000, which is similar to what Bill C-24 has established as limits. We in fact have corroboration for what Mr. Côté has mentioned, which is that when limits are established that are too stringent, the system reacts in one way or another to find a parallel way of financing the parties. The Americans have been inventive in trying to find all kinds of systems to bypass those objectives.

I do not mean that the law should not exist, per se. I am just saying that the law should be realistic in terms of what it can achieve. Only so much good can be achieved through legislation if there is not a common perception that at some point the law must take reality into account. A system whereby there are limits and a system whereby there is a reasonable way to approach corporate financing, such as the one Bill C-24 put in place, leads me to conclude that such a system maintains equilibrium. If we try to be "over-virtuous," we would definitely have a reaction somewhere in the system. There could be one of two reactions at that time: We could conclude, as Mr. Côté has, that it is parallel, it is multiplying, but we do not intervene or we intervene only when there is a major scandal, and then we entertain the cynicism of voters, as Senator Stratton has mentioned; or we establish an army of civil servants to look after all the donations and scrutinize if the candidate is a board member of a big company, if this is his money, and scrutinize all the donations that come from influential people. We take the Canadian *Who's Who* and check where the money comes from.

In those two ways we do not meet the objectives. We create the worst of two evils.

[Translation]

It is a matter of balance. The Quebec act to govern the financing of political parties was adopted in a context similar to that one. You will recall that at the time, there were criticisms, scandals and accusations. The act went a long way to completely

Je regarde mon ami le sénateur Segal, qui a sans doute pris connaissance de toute cette documentation. Je pense en particulier à ce que j'ai lu l'été dernier sur un système parallèle de financement par de l'argent mou, qui bat totalement en brèche les objectifs mêmes de la loi.

M. Freeman: L'argent mou a été interdit aux États-Unis il y a deux ans, lors du dernier cycle de réforme fédérale. Il existe des échappatoires semblables au niveau des États pour verser de l'argent dans le cadre du processus politique. Il y a aussi les comités d'actions politiques, dont nous avons tous entendu parler. Ils ne sont pas illégaux aux États-Unis. Ils sont même prévus dans la loi, et c'est ce qui permet la mise en commun des dons. C'est principalement pour cela que les élections américaines se chiffrent aujourd'hui en milliards de dollars.

D'ailleurs, certains de ces mécanismes sont légaux au Canada. Nous avons la chance d'avoir échappé aux stratégies et aux tactiques déployées aux États-Unis par certains partis et certains candidats, mais ne soyons pas plus royalistes que le roi.

Le sénateur Joyal: Vous dites que les limites sont de 5 000 \$ et de 1 000 \$, ce qui ressemble aux limites fixées par le projet de loi C-24, et ce qui corrobore les propos de M. Côté, à savoir que lorsque les limites sont trop strictes, on voit apparaître en réaction des formes détournées de financement des partis. Les Américains ont fait preuve d'une grande imagination pour trouver toutes sortes de formules permettant de contourner les objectifs de la loi.

Je ne veux pas dire que la loi n'ait pas lieu d'exister. Je dis simplement qu'elle doit rester réaliste quant à ses objectifs. Les bienfaits de la loi sont limités si tout le monde n'est pas prêt à reconnaître qu'elle doit tenir compte de la réalité. Un système qui fixe des limites et qui propose une formule raisonnable de financement des sociétés, comme celui du projet de loi C-24, m'amène à considérer que l'équilibre est maintenu. Un excès de vertu provoque nécessairement des réactions. On peut conclure, comme le fait M. Côté, que le financement parallèle existe mais qu'il n'y a pas à intervenir ou qu'il ne faut intervenir qu'en cas de gros scandale, auquel cas on entretient le cynisme des électeurs, comme l'a dit le sénateur Stratton; ou on peut recruter une armée de fonctionnaires qui vont analyser tous les dons et vérifier si le candidat siège au conseil d'administration d'une grosse société, s'il n'utilise que son argent, et qui vont contrôler tous les dons faits par des personnes influentes. Il suffit de prendre le *Who's Who* canadien et de vérifier d'où vient l'argent.

Nous n'atteignons pas les objectifs avec ces solutions. Nous créons même le pire de deux maux.

[Français]

C'est une question de dosage. La Loi sur le financement des partis politiques du Québec a été adoptée dans un contexte semblable à celui-ci. On se souviendra qu'à l'époque il y avait eu des critiques, des scandales et des accusations. La loi allait très

eliminating donations from organizations and corporations. As a result, it was through practice that the balance was reached. Other countries' experience corroborates what Mr. Côté is saying.

We should have a system that takes into account the political reality, which does not mean that we should not enforce the act as it currently exists in the context of Bill C-24. We should learn lessons from Bill C-24 before going any farther, because we risk creating a situation that is worse than what we currently have.

[English]

Mr. Freeman: I think that the United States is a horror show on election financing. It is nice to be working on these issues in Canada and not in the United States in that sense. However, it is impossible to draw a comparison and conclusions based on the American system, and there are a number of reasons. The amounts of money are of an order of magnitude that we do not experience in Canada. The stakes are not as high. More important, since 1974, we have very effectively reined in the costs of running for office through expense limits at the party level, the candidate level and, as of the last round of reforms, even at the nomination race level. I think that has had a significant effect in Canada in reducing the need to raise the huge amounts of money that have to be raised to run for politics south of the border.

That is probably the biggest element, but there are also specific legal differences. What I did not get to in my earlier remarks is that the limits in the United States are not per donor. They are per donor, but they are also per recipient, so you can donate to multiple recipients. That is where the amounts start ratcheting up. Most of the money in the U.S. system is legal money. Most of the money is not because people are breaching the limits. Since the closing of the soft money loophole, even the remaining loopholes at the state level do not compare to the amount of legal money that flows into the system. By placing the limit on the donor, which is far more appropriate, we are effectively reining in the costs of running for office.

The costs of running for office are high in Canada, nonetheless, particularly for a party. As I mentioned earlier, the major cost, by far, is broadcast advertising. If you are concerned with bringing that cost down, the way to do that is to provide much higher free broadcast time to parties. That would effectively bring the costs down further and justify further limitation of the expense limits of parties and assist the parties with any transition.

The parties, which complained loudly about the 2003 Bill C-24 reforms to which you referred, also complained that they would experience a revenue shortfall. Since then, what has happened is that all of the parties are in fact better off because of the public financing provisions, the annual subsidy that

loin en éliminant complètement les donations en provenance des organismes ou des corporations. Conséquemment, c'est à travers la pratique qu'on peut en arriver à un équilibre. L'expérience d'autres pays corrobore ce que M. Côté vient de dire.

On devrait avoir un régime qui tienne compte de ce qu'est la réalité politique, ce qui ne veut pas dire qu'on ne doive pas appliquer la loi telle qu'elle existe actuellement dans le contexte du projet de loi C-24. On devrait tirer des leçons du projet de loi C-24 avant d'aller au delà, parce qu'on risque de provoquer une situation pire que celle qu'on a présentement.

[Traduction]

M. Freeman: En ce qui a trait au financement électoral, ce qui se passe aux États-Unis est à faire frémir. En ce sens, il est plus agréable de travailler sur ce genre de choses au Canada plutôt que là-bas. Cela étant dit, il est impossible d'établir des comparaisons avec le système américain et d'en tirer des conclusions, et ce, pour diverses raisons. D'abord, les montants en question aux États-Unis sont dans un ordre de grandeur inconnu au Canada. Les enjeux ne sont pas aussi élevés. Mais ce qui est plus important, c'est que depuis 1974, nous avons réussi à bien contenir les coûts en imposant des limites de dépenses, tant au niveau du parti que du candidat, et même, grâce aux dernières réformes, au niveau de la course à la candidature. À mon avis, tout cela a considérablement réduit la nécessité de recueillir des sommes aussi énormes que chez nos voisins du Sud.

C'est probablement le facteur le plus déterminant, mais il faut aussi garder à l'esprit qu'il y a des différences juridiques bien précises. Ainsi, je n'ai pas mentionné le fait qu'aux États-Unis, les limites ne s'appliquent pas aux donateurs. Ou plutôt, oui, mais elle s'applique aussi au donataire, ce qui signifie qu'on peut faire des dons à plusieurs candidats. C'est ainsi que les montants augmentent. La plupart des sommes versées dans le système américain sont légales. Ça n'est pas parce que les donateurs dépassent les limites autorisées que les montants sont élevés. Depuis qu'on a mis fin aux échappatoires qui permettaient le recours à l'argent mou, même ce qui est recueilli grâce aux échappatoires au niveau des états ne se compare pas aux montants tout à fait légaux qui circulent dans le système. Chez nous, en imposant des limites à celui ou à celle qui effectue le don, ce qui est beaucoup plus approprié, nous avons vraiment réduit les coûts de la participation aux activités de candidatures et électorales.

Toutefois, briguer les suffrages coûte quand même cher au Canada, surtout pour un parti. Ainsi que je le disais plus tôt, c'est surtout la publicité radiophonique et télévisée qui est la plus coûteuse. Par conséquent, si l'on veut ramener de tels coûts à des niveaux plus modestes, il faut donner beaucoup plus de temps d'antenne gratuit aux partis. Cela diminuera encore davantage les coûts et justifiera qu'on resserre encore plus les dépenses des partis et cela viendrait en aide aux partis pendant la période de transition.

En 2003, les partis se sont plaints vigoureusement des réformes contenues dans le projet de loi C-24, réforme que vous avez d'ailleurs mentionnée, et aussi du fait que ces nouvelles dispositions entraîneraient pour eux un manque à gagner. Depuis lors, et en dépit des amendements, tous les partis sont

Senator Stratton mentioned, as well as the expense reimbursement and the tax credit that are applied to political donations and political expenses.

Senator Joyal: Might I have the reaction of Mr. Côté, Mr. Chairman?

[Translation]

Mr. Côté: Unless it was changed a few years ago, you must bear in mind that the United States has an absolutely incredible system. It is the system of the PACS (Political action committees). It is a rather incredible way of contributing indirectly. It is beyond understanding. As for the soft money that was referred to, it was in response to the limits imposed on presidential election campaigns in the United States. It is a very simple trick. Instead of giving to a candidate, a person gives to a political party in the United States. There are always a thousand ways to get around the law, and that is highly regrettable.

Admittedly, election campaigns are expensive. Even with sizable government contributions to assist political parties, they are expensive. Enough is enough. They have hit the ceiling with respect to what they can collect for a Canada-wide election campaign. The demand, the need will always be there on the part of the political parties. They need more money for their election campaigns. Virtue suggests going door to door. That is a good basic principle, and it has been used in Quebec, but we must acknowledge that the situation is different now.

Senator Segal: My question is for Mr. Côté and deals with transparency.

[English]

Someone who is an insider to a corporation who buys or sells shares has to make that disclosure quickly. He does not have 1.5 months or six months, he has to make his disclosure quickly.

[Translation]

If we had a more open system for transparency where a donation made or received were openly declared or posted on the chief electoral officer site within 48 hours, could that reduce the problem that you mentioned regarding people who in appearance give their own money but which is contributed another way. If, over a period of 48 hours, we see that all of the members of a board have made a donation, that will indicate something. That information will be of some value for voters before they vote. In your opinion, can that be of any assistance to us in this area of our work?

en bien meilleur posture, grâce aux dispositions relatives au financement public, lesquelles couvrent la subvention annuelle mentionnée par le sénateur Stratton, ainsi que le remboursement des dépenses et le crédit d'impôt qui s'appliquent aux dons et aux dépenses politiques.

Le sénateur Joyal: Monsieur le président, est-ce que M. Côté pourrait réagir à cela?

[Français]

M. Côté: À moins que cela ait été modifié il y a quelques années, il faut se rappeler que les États-Unis ont un système absolument incroyable. C'est le système des PACS (Political action committees). C'est une façon indirecte de contribuer tout à fait incroyable. Cela dépasse l'entendement. Quant aux « soft money » dont il a été question, il faut savoir que c'est la réponse aux limites imposées aux campagnes à la présidence des États-Unis. Le truc est très simple. Au lieu de donner à un candidat, on donne à un parti politique aux États-Unis. Il y a toujours 1 000 façons de contourner les lois et c'est fort regrettable.

Il faut quand même reconnaître qu'une campagne électorale coûte cher. Même s'il y a des contributions substantielles de l'État pour aider les partis politiques, cela coûte cher. On se dit que c'est assez. On atteint le maximum de ce qu'on peut recueillir pour faire face à une campagne électorale à la grandeur du pays. La demande, le besoin sera là de la part des partis politiques. On a besoin de plus d'argent pour mener à terme notre campagne électorale. La vertu suggère qu'on procède par le porte à porte. C'est bon comme principe de base et cela a été la façon de procéder au Québec, mais il faut se rendre à l'évidence que la situation est devenue différente maintenant.

Le sénateur Segal: Ma question s'adresse à monsieur Côté et à trait à la transparence.

[Traduction]

Quelqu'un qui fait partie d'une société en nom collectif et qui achète ou vend des actions doit déclarer cela rapidement. Il ou elle n'a pas un mois et demi ou six mois pour le faire, il faut qu'il le fasse rapidement.

[Français]

Si nous avons un système de transparence plus ouvert où un don fait ou un don reçu est déclaré ouvertement ou sur le site du directeur des élections dans une période de 48 heures, cela pourrait-il diminuer le problème dont vous avez parlé quant à ceux qui donnent en apparence leur propre argent mais qui sont versés d'une autre façon. Si, dans une période de 48 heures on constate que tous les membres d'un conseil d'administration a fait un don, cela va leur indiquer quelque chose. Cette information aura une certaine valeur pour les électeurs avant qu'ils votent. À votre avis, est-ce que cela peut nous aider un peu dans ce domaine de travail?

Mr. Côté: Possibly, but the consequence could be that people who would act that way on behalf of a corporation would hesitate to do so. What would be made public is their donation during the election campaign. That might be a problem for the election campaign.

Senator Segal: Your answer indicates that the problem is not the donation as such, but the fact that it is hidden for a significant amount of time, during the election campaign, when all voters should know why someone has supported one party or another. If we amend the act for greater clarity, would that reduce donations? Is the problem transparency?

Mr. Côté: You cannot have automatic transparency. As soon as a donation is made by an individual or a corporation, I have trouble seeing that. For example, if an election campaign lasts 30 days and largest donations are made on the 29th day, they will be made public 48 hours later. What good will that do? I do not think that is a good solution. There is also the issue of control over expenses exercised by the chief electoral officer over contributions received prior to been made public, before being published. I do not think that we can automatically make that public.

[English]

Senator Segal: Mr. Freeman, I wish to ask you about the issue of loans. So as to take it out of any contemporary partisan debate in this country, let us talk about the difficulty that transpired in the United Kingdom with respect to getting around certain requirements for disclosure by the Labour Party having had donations made to it, and I suppose the other party as well, from private sources, not banks but private sources, which did not have to be disclosed for a very long time, thereby keeping from the British elector any clear knowledge relative to from where those funds had come.

I know you have a view about some of the inadequacies of the legislation in the general regard of transparency. Do you have a view on the issue of loans? If you could give this committee advice about what to do about loans to strengthen this legislation, what would you recommend?

Mr. Freeman: First, I should say that in the debate around Bill C-24, one of the amendments that the House committee made, which was passed, was to reveal the terms of any loans to candidates. I think that was an important amendment that was made. We now do know the terms. If the terms are favourable beyond fair market value or fair market rates, then we know that.

The issue of loans is an important one. You can loan huge amounts to a candidate or to a party and in theory that loan must be paid back within a reporting period after the vote; that is problematic. However, what happens if it does not get paid back even within that period? That is probably the problem to which

M. Côté: Possiblement, mais cela aurait peut-être comme conséquence que les personnes qui voudraient agir de cette façon au nom d'une entreprise hésiteraient à le faire. Ce qui serait rendu public, se serait leur don pendant la période électorale. Cela peut représenter un inconvénient pour la campagne électorale.

Le sénateur Segal: Votre réponse m'indique que le problème n'est pas la donation elle-même mais le fait que ce soit caché pour une période de temps importante, la campagne électorale, laquelle période où tous les électeurs devraient savoir pourquoi quelqu'un a appuyé tel ou tel parti et pourquoi. Si on change la loi pour avoir une ouverture plus claire, cela va-t-il diminuer les donations? Le problème est la transparence?

M. Côté: La transparence, on ne peut l'avoir de façon automatique. Aussitôt le don fait par un individu ou une entreprise, je vois cela difficilement. Par exemple, si une campagne électorale dure 30 jours et que les plus gros dons sont faits le 29^e jour, ils seront publiés 48 heures après. Cela va donner quoi? Je ne pense pas que cela soit une bonne solution. Il y a aussi un problème de contrôle sur les dépenses qu'exerce le directeur général des élections sur les contributions reçues avant que ce soit rendu public, avant que ce soit publié. Je ne pense pas qu'on puisse procéder automatiquement à rendre cela public.

[Traduction]

Le sénateur Segal: Monsieur Freeman, j'aimerais vous interroger au sujet des prêts. Si l'on veut éviter des considérations partisans trop immédiates, parlons plutôt des difficultés qu'a connues le Labour Party du Royaume-Uni lorsqu'on a exigé qu'il communique des renseignements sur les dons privés qu'il avait recueillis. Je crois que l'autre parti a probablement été visé aussi, mais quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas de dons provenant de banques mais bien de particuliers. Or, pendant très, très longtemps, les partis n'étaient pas tenus de divulguer ce genre de choses, ce qui signifie que l'électeur britannique ne savait pas vraiment d'où venaient les fonds du parti.

Je sais que vous avez vos propres idées sur les carences de la loi en ce qui a trait à la transparence. En avez-vous au sujet des prêts? Pouvez-vous conseiller notre comité sur ce qu'il faut faire à propos des prêts afin de renforcer le projet de loi dont nous sommes saisis? Que recommandez-vous?

M. Freeman: D'abord, j'aimerais rappeler que lors de l'étude du projet de loi C-24 en comité, on a proposé et adopté un amendement obligeant le candidat à révéler les conditions d'accord de son prêt. À mes yeux, c'est quelque chose d'important. Nous connaissons maintenant les conditions encadrant ce genre de choses, et si le taux du prêt accordé est plus avantageux que la juste valeur marchande, nous le saurons.

La question des prêts est importante. Des prêts tout à fait énormes peuvent être consentis à un candidat ou à un parti, et en principe, l'emprunt doit être remboursé après le vote, dans des délais prescrits; c'est problématique. Toutefois, que se passe-t-il si l'échéance n'est pas respectée? C'est probablement le problème

you are referring. The only way around it that I can see is to place a limit on loans. It is a loophole. It is something that the party should consider.

Senator Segal: I have one more question for both of our distinguished guests. It relates to the bureaucratization of our political parties and the political process. Like others around the table I am sure, I am a believer in the political party process. I do not always believe that my party is right all the time. Even when it is wrong, it is wrong for good reasons usually.

Having said that, I worry that while we are all around this table I think in the same spirit of trying to increase the integrity of the process, the openness, the candour and the public awareness of what is going on so voters can be well-informed. We are setting up a situation now where, within a reasonable period of time, some of our political parties will be far more dependent upon the public purse than they are on private, legal, small donations.

Take the Green Party, which is having a resurgence based on the formula, to Mr. Chrétien's everlasting credit — and I say this with great regard — that said you should get some public support based on how many votes you receive. Therefore, people in subsequent elections after he made that change could vote for the Green Party, understanding they might not win in their riding but that they were supporting that view in our political process by casting that ballot and that would generate \$1.75 or \$1.79 per annum for that party going forward.

If we look at the ultimate in this process, I suspect the German tradition, where there was tithing of corporations and where the parties are funded in a very direct way by the state, you can see that over a period of time the conditions under which political parties received funds — always in good faith, and never in any fashion that was supposed to be narrow, limited or unfair. We now have certain conditions that parties must meet to get public funding. It is only appropriate over time.

For example, the Charter of Rights could produce questions about whether one should be funding a political party that has no affirmative action problem so that women, people of colour or others can participate equally in their process. It is public funds. It is no less public funds than a vote by Parliament with respect to a department. Do you worry at any level that we will make our political parties into wholly owned subsidiaries of the Chief Electoral Officer over time? One of the miracles of our democracy is that a political party can form in 3,000 basements, made up of people who disapprove of everything the government of the day is doing and that the parties in Parliament are doing — which set the rules, by the way. If they want to organize for the purpose of changing the system, which our democracy is supposed to embrace, do you not worry that we are building a process, in the best of faith, that will make it continuously more difficult for new organizations like that without the status of having a pre-ordained presence to enter the system and fight for what they

que vous évoquiez. La seule façon d'éviter cela est d'imposer des limites aux prêts. Il s'agit d'une échappatoire, et par conséquent, les partis devraient envisager cela.

Le sénateur Segal: J'ai une question de plus pour nos deux éminents invités. Elles portent sur la bureaucratisation de nos partis politiques et du processus politique. J'ai foi dans le système des partis politiques, et je suis sûr que les autres assis à cette table partagent le même sentiment. Je ne pense pas que mon parti ait toujours raison. Toutefois, même lorsqu'il a tort, c'est d'habitude pour de bonnes raisons.

Cela étant dit, et tout en reconnaissant que nous tous ici présents à cette table cherchons une plus grande intégrité du processus, l'ouverture, la franchise et un public mieux renseigné, je crains qu'à cause de nos propositions, les partis politiques ne soient davantage redevables des fonds publics que des petits dons privés.

Prenons l'exemple du Parti Vert; grâce à la réforme de M. Chrétien — qui est d'ailleurs tout à son honneur, je le dis avec respect — il a pu obtenir des subventions en proportion des suffrages qu'il a reçus. Par conséquent, après ce changement, les gens qui votent pour le Parti Vert peuvent le faire en sachant que, même en ne remportant pas un siège, ils appuient cette nouvelle répartition des fonds publics, et que, grâce à leurs votes, ils vont obtenir 1,75 \$ ou 1,79 \$ par année pour leur parti.

Si nous regardons ce qui se fait de mieux dans le genre, probablement le système allemand, où des sociétés doivent payer une espèce de taxe, et où les partis sont directement financés par l'État, sur une longue période, on peut observer que les partis ont constamment reçu des fonds versés en toute bonne foi et jamais de manière étriquée, limitée ou injuste. Maintenant, les partis doivent se conformer à certaines conditions pour obtenir le financement de l'État. À terme, c'est certainement approprié.

À titre d'exemple des conséquences de cela toutefois, il se pourrait qu'on invoque la Charte des droits et libertés pour demander s'il y a lieu de soutenir financièrement un parti politique qui ne s'est pas doté d'un programme d'action positive venant en aide aux femmes, aux gens de couleur et à d'autres encore afin que ces derniers participent à la vie politique sur un pied d'égalité. Il s'agit ici de fonds publics, au même titre que les crédits parlementaires adoptés au moyen d'un vote puis versés à un ministère. Par conséquent, estimez-vous qu'à cause de cela, nous risquons de voir nos partis politiques devenir des filiales en propriété exclusive du directeur général des élections? L'un des miracles de notre démocratie, c'est qu'un parti politique peut naître dans 3 000 sous-sols de citoyens qui désapprouvent tout ce que font le gouvernement en place et les autres partis élus, qui, entre parenthèses, fixent les règles. Si ces gens veulent s'organiser pour réformer le système, ce que notre démocratie est censée favoriser, ne craignez-vous pas que nous soyons, en toute bonne

believe? At some level I worry about that and I would be interested in your more learned perspective on that.

Mr. Freeman: There are ongoing Charter challenges to the current system. The *Longley* case is challenging the system that excludes parties that receive less than 2 per cent of the vote nationally or 5 per cent of the vote in the ridings in which they run candidates. That case is currently being heard.

Yes, I do think that public subsidies are too high. However, I do not foresee the state exercising control over political parties. Your example of the Green Party is an important example. Sixty per cent of party revenues currently come from public funds, but I have not crunched the numbers on each individual party. However, I strongly suspect that no party takes in more than half of their revenues from donations. The annual subsidy that is based on the proportion of the vote that the party received in the previous election is a huge component of party revenues. It dwarfs the expense reimbursement and the tax credit that goes to donors. In my view it is too high and it is distributed on a formula that I do not think is as democratic as it could be. There are other international models that we could look at.

Senator Segal: I would be interested in Mr. Côté's response to this last question as well.

You expressed quite eloquently in your presentation your concern about corporations that made donations without the permission of their shareholders and trade unions that made donations in the previous regime without the permission of their members. Are you at all concerned about governments that choose, by whatever rational formula approved by the participant and recipient parties, to make donations to political parties without the express approval of the people of Canada whose money it is?

Mr. Freeman: You said very quickly "through a formula." I am not a big defender of the public subsidy system, but to a certain extent I will defend it. The formula ensures that there is some notion of democracy in terms of how those funds are distributed. Yes, public funds, government funds, are going to certain parties with which I may disagree as a voter, but in essence my vote for a particular party directs the annual subsidy to that party equivalent to my vote. It started off at \$1.75. Therefore, I think that the argument that government money is being directed to parties with which voters may disagree is a little bit of a subterfuge.

foi, en train d'élaborer un régime qui empêchera les nouvelles organisations pas encore représentées officiellement de se lancer dans ce genre de projet et de défendre leurs convictions? Pour ma part, cela me préoccupe, et j'aimerais donc entendre votre avis plus éclairé sur le sujet.

M. Freeman: Il existe à l'heure actuelle des contestations en vertu de la Charte concernant le système actuel. L'affaire *Longley* conteste le système qui exclut les partis qui reçoivent moins de 2 p. 100 des votes à l'échelle nationale ou 5 p. 100 des voix dans les circonscriptions où ils ont des candidats. Ce cas est actuellement devant les tribunaux.

Oui, je considère effectivement que les subventions de l'État sont trop élevées. Cependant, je ne prévois pas que l'État exercera un contrôle sur les partis politiques. L'exemple que vous donnez du Parti Vert est important. Soixante p. 100 des recettes du parti proviennent à l'heure actuelle des fonds publics, mais je n'ai pas calculé les chiffres pour chaque parti individuellement. Cependant, je soupçonne fortement que pas plus de la moitié des recettes des partis proviennent de dons. La subvention annuelle calculée selon la proportion des voix recueillies par les partis lors d'élections précédentes représente une énorme proportion des recettes des partis. Elle est de très loin supérieure au remboursement des dépenses et au crédit d'impôt accordé aux donateurs. À mon avis, elle est trop élevée et est répartie selon une formule qui, à mon avis, n'est pas aussi démocratique qu'elle pourrait l'être. Il existe d'autres modèles internationaux dont nous pourrions nous inspirer.

Le sénateur Segal: J'aimerais entendre la réponse de M. Côté à cette dernière question également.

Vous avez exprimé de façon assez éloquente dans votre présentation votre préoccupation concernant les sociétés qui font des dons sans la permission de leurs actionnaires et des syndicats qui ont versé des dons dans le cadre du régime précédent sans la permission de leurs membres. Êtes-vous préoccupé par le fait que des gouvernements décident, selon une formule rationnelle approuvée par les participants et les partis bénéficiaires, de faire des dons à des partis politiques sans l'approbation formelle de la population du Canada à qui cet argent appartient?

M. Freeman: Vous avez dit très rapidement « selon une formule ». Je ne suis pas un ardent partisan du système de subvention publique, mais je le défendrai jusqu'à un certain point. La formule permet de s'assurer que la distribution de ces fonds se fait de façon relativement démocratique. Oui, les fonds publics, les fonds gouvernementaux, sont versés à certains partis avec lesquels je ne suis peut-être pas d'accord en tant qu'électeur, mais essentiellement mon vote pour un parti en particulier fait en sorte que ce parti reçoive une subvention annuelle équivalente à mon vote. Cette subvention a commencé à 1,75 \$. Par conséquent, je crois que l'argument selon lequel l'argent du gouvernement est versé à des partis avec lesquels les électeurs ne sont peut-être pas d'accord est un peu de la poudre aux yeux.

[Translation]

Mr. Côté: In our democratic system, we must absolutely preserve the independence of political parties. What I am telling you is based on Quebec's experience. The government's contribution, according to the formula that has just been mentioned by adding income tax returns, during certain periods of time, was close to 60 per cent.

If the solution is to ask the government to contribute more to funding political parties, the government will undoubtedly react as it normally does. Since it provides funding, it will want to see how the money is administered, and the government will want to stick its nose into the political parties. That must be avoided at all costs, because that would be the death of our democratic system as we know it today. Political parties must preserve their independence.

That is why there must be a fair balance between what is provided by government and what comes from private or other donations, otherwise we will be facing another problem.

[English]

The Chairman: Professor Freeman, in response to a question from Senator Segal about loans, you said that we are probably going to have to move to a system of putting a limit on loans. Were you talking about the amount or the number of loans?

Mr. Freeman: I believe that to a certain extent loans will have to be considered contributions. I do not see a way around that. In devising the limit and the law, you must accept the possibility that those loans do not get paid back and there may be no intention of paying them back. We recently had a situation in Canada with one of the smaller parties where an enormous loan was simply written off by the donor. This is the kind of thing that we need to be aware of and to guard against in the system.

Senator Milne: I always knew that Senator Segal was a red Tory, but I did not previously know that he was a closet Liberal.

Senator Segal: There is a huge distinction between the two which we can discuss later.

Senator Day: I wonder if we could have a clarification on that last point, which may save us some time.

If a loan becomes part of what you are advocating of a \$1,000 limit per year, you are in effect eliminating loans.

Mr. Freeman: If the loan comes from a corporation, that is correct. I think that you will need special provisions dealing with loans. I may have misspoken when I said that they have to be considered as contributions. I do not mean that legally in the statute you have to consider them contributions, which in essence would eliminate them if they came from corporations. However, when thinking of loans you must think of them as contributions

[Français]

M. Côté: Dans notre système démocratique, il faut absolument préserver l'indépendance des partis politiques. Je me base sur l'expérience du Québec. La contribution de l'État, selon la formule que l'on vient de mentionner en ajoutant les remises d'impôt sur le revenu, a frisé durant certaines périodes un pourcentage de 60 p. 100.

Si la solution est de demander à l'État de contribuer davantage au financement des partis politiques, l'État aura la même réaction qu'il a normalement. Puisqu'il donne de l'argent, il voudra voir de quelle façon ces sommes sont administrées et ils vont mettre leur nez dans les partis politiques. Il faut éviter cela à tout prix, parce que ce serait la mort de notre système démocratique tel qu'on le connaît. Il faut que les partis politiques préservent leur indépendance.

C'est pour cette raison que l'équilibre entre ce que donne l'État et ce qui vient des contributions privées ou autres doit être juste, sinon nous allons basculer vers un autre problème.

[Traduction]

Le président: Professeur Freeman, en réponse à une question du sénateur Segal à propos des prêts, vous avez dit que nous devrions probablement adopter un mécanisme qui limite les prêts. Parliez-vous du montant ou du nombre de prêts?

M. Freeman: Je crois dans une certaine mesure que les prêts devront être considérés comme une contribution. Je ne crois pas que nous pourrions l'éviter. En concevant la limite et la loi, il faudra accepter la possibilité que ces prêts ne soient pas remboursés et qu'on n'ait pas l'intention de les rembourser. Récemment, au Canada, un énorme prêt qui avait été consenti à l'un des petits partis a tout simplement été radié par le donateur. C'est le genre de situation dont nous devons être conscients et contre laquelle nous devons nous prémunir dans le cadre du système.

Le sénateur Milne: J'ai toujours su que le sénateur Segal était un conservateur pur et dur, mais j'ignorais qu'il avait des tendances libérales.

Le sénateur Segal: Il existe une énorme distinction entre les deux dont nous pourrions discuter plus tard.

Le sénateur Day: Je me demande si nous pourrions avoir un éclaircissement sur ce dernier point, ce qui pourrait nous faire gagner du temps.

Si un prêt est visé par une limite de 1 000 \$ par année, vous êtes en train d'éliminer les prêts.

M. Freeman: C'est exact, si le prêt provient d'une société. Je pense qu'il faudra des dispositions spéciales portant sur les prêts. Je me suis mal exprimé peut-être lorsque j'ai dit qu'ils doivent être considérés comme des contributions. Je ne voulais pas dire que légalement dans la loi il faudrait les considérer comme des contributions, ce qui essentiellement les éliminerait s'ils provenaient de sociétés. Cependant, lorsque l'on envisage des

and think in terms of regulating them, because currently they are, in essence, unregulated.

Senator Day: That clarification is helpful.

[Translation]

Senator Chaput: My question deals with the reduction in individual donations, as determined in the bill that our committee is considering.

I believe that we must not only preserve the transparency and integrity of our democratic system, but that we must continue and always work towards enhancing transparency.

We have been told that Canada, with this bill, is moving away from standards established in the main democracies in the world. Will imposing reductions as radical as those, in your opinion, help improve the transparency and integrity of our political parties?

Should we not instead work on improving the audit and control process in order to ensure compliance?

Mr. Côté: The issue of transparency for financing is obviously fundamental. I am going to go a step farther. The suggestion to increase the number of officials, the number of comptrollers and the number of auditors appears to me to be an unworkable solution.

But by considerably reducing, as this bill does, the maximum amount of campaign contributions, will we not be putting ourselves in a situation where people will say we have to find money somewhere? We need it; we will have to find it somewhere —

With respect to financing for political parties, I have always thought that it is fine to have the most wonderful provisions, the clearest wording, the most transparency possible, there will always be some brilliant lawyer who will find a way to get around them, and above all some politicians. Because let us be realistic, politicians in an election campaign need money for their campaign. If we put them in a situation saying that donations are limited to no more than \$1,000, if they need \$3,000, what will the solution be? They will say “figure it out, come up with the balance, find a way of getting around the act.”

That is very worrisome, I think. Legislation must be complied with. An act that is simply a statement of philosophical principles or guidelines will serve no purpose, except allow us to boast about having adopted such exceptional legislation, that cannot be found anywhere else in the world, but that we are not equipped to enforce it.

[English]

Mr. Freeman: I think that transparency is fundamental. It is critically important. For that reason, it is very important to have pre-vote donations disclosed through a reporting mechanism where you would disallow contributions for the last week of the campaign. That would give the parties and candidates the time, let

prêts, il faut les envisager comme des contributions pour ce qui est de les réglementer, parce qu'essentiellement à l'heure actuelle ils ne sont pas réglementés.

Le sénateur Day: Cet éclaircissement est utile.

[Français]

Le sénateur Chaput: Ma question concerne la réduction des contributions des particuliers, telle que déterminée dans le projet de loi que nous étudions à ce comité.

Je crois qu'il faut non seulement préserver la transparence et l'intégrité de notre système démocratique, mais qu'il faut encore et toujours travailler afin qu'il y ait davantage de transparence.

On nous dit que le Canada, avec ce projet de loi, s'éloigne des normes établies dans les principales démocraties du monde. Le fait d'imposer des réductions aussi radicales va-t-il, selon vous, contribuer à augmenter la transparence et l'intégrité de nos partis politiques?

Ne faudrait-il pas plutôt travailler à l'amélioration du processus de contrôle et de vérification afin d'en assurer le respect?

M. Côté: La question de la transparence du financement est évidemment fondamentale. Je vais même aller un peu plus loin. La suggestion d'augmenter le nombre de fonctionnaires, le nombre de contrôleurs et le nombre de vérificateurs m'apparaît être une solution irréalisable.

Mais en diminuant considérablement, comme on le fait dans le projet de loi, le maximum des contributions, ne se placera-t-on pas dans la situation où on va se dire qu'il faudra bien trouver l'argent quelque part? On en a besoin, il va falloir en trouver.

Une des réflexions que je me suis toujours fait vis-à-vis des questions de financement des partis politiques, c'est qu'on a beau avoir les plus belles dispositions, la formulation la plus claire, la plus transparente possible, il y a toujours quelque avocat brillant qui va trouver une façon de la contourner ; mais surtout quelques politiciens. Car les politiciens en campagne électorale, il faut être réaliste, ont besoin d'argent pour faire leur campagne. Si on les met dans une situation disant qu'on n'a pas le droit d'avoir une contribution de plus de 1000 \$, si on a besoin de 3000 \$, quelle sera la solution? On dira « débrouillez-vous, trouvez la différence, organisez-vous pour contourner la loi ».

C'est une grande crainte, je pense. Il faut qu'une loi puisse être observée. Une loi qui n'est qu'un énoncé de principes de philosophie ou de lignes de conduite, cela ne sert à rien d'avoir une telle loi, sauf à se vanter d'avoir adopté une loi exceptionnelle, extraordinaire, qu'on ne retrouve nulle part dans le monde, mais que l'on n'a pas le moyen d'appliquer.

[Traduction]

M. Freeman: Je considère que la transparence est fondamentale. C'est d'une extrême importance. Pour cette raison, il est très important que les dons préalablement au vote soient divulgués par un mécanisme de déclaration selon lequel les contributions ne seraient pas admissibles pendant la dernière

us say four days, to turn in their donation lists to the Elections Canada website, which would be very simple if they simply kept, through software provided by the Chief Electoral Officer, the donations limit lists, which they already have up-to-date. We could then have that information two days before the vote.

Transparency alone does not address the other fundamental issue which enters into this debate, which is influence and perceived influence of political donations. Before the Bill C-24 reforms in 2003 we had six-figure donations going in to political parties. We had enormous donations going in to candidates. I would not say that that was a democratic situation, even though we knew who the donors were. It is very important to address both democratic objectives when you are engineering electoral law.

There is no question that parties will need to adjust to the new limits and they will need to adjust their fundraising efforts to the new limits. We can assist that to the extent we can by providing more free broadcast time. That directly impacts the parties' bottom line by reducing their need to spend money on their greatest expenditure, which is broadcast advertising. Incidentally, broadcast advertising is also distributed on a much more democratic formula than political donations tend to distribute themselves amongst the parties. That is an added benefit.

[Translation]

Senator Chaput: If that is the case, according to some research, we have been told that it is pointless to limit contributions during an election if we do not also impose spending limits. What do you think about a proposal to reduce election spending? If revenue is limited, should we not also limit spending?

Mr. Côté: In the Quebec act, there is a limit on election spending during an election campaign. I did not go through Bill C-2, but it seems to me that there is also a limit on spending during a campaign.

Senator Chaput: But it has not been adjusted. If we limit revenues, we do not adjust the limit that we have for spending, do we? Even if the act is amended to limit my donation, the person can still spend the same amount of money, can they not?

Mr. Côté: Yes.

[English]

Mr. Freeman: I am not sure if I understood the question correctly. It is my understanding that currently there are limits on expenditures for parties, candidates, nomination of contestants. The only thing we do not have limits on is leadership candidates, which we should, absolutely.

semaine de la campagne. Cela donnerait aux partis et aux candidats le temps, disons quatre jours, de remettre leurs listes de dons pour le site Web d'Élections Canada, ce qui serait très simple s'ils tenaient simplement, grâce aux logiciels fournis par le directeur général des élections, des listes de limite des dons, qui sont déjà à jour. Nous pourrions alors disposer de cette information deux jours avant la tenue du scrutin.

La transparence seule ne permet pas de régler l'autre problème fondamental qui se pose dans ce contexte, à savoir l'influence et l'influence perçue des dons politiques. Avant les réformes prévues par le projet de loi C-24 en 2003, des dons atteignant les six chiffres étaient versés aux partis politiques. Les candidats recevaient d'énormes dons. Je ne dirais pas qu'il s'agissait d'une situation démocratique même si nous connaissions l'identité des donateurs. Lorsque l'on prépare une loi électorale, il est très important de tenir compte de ces deux objectifs démocratiques.

Il ne fait aucun doute que les partis devront s'adapter aux nouvelles limites et devront adapter leurs efforts de collecte de fonds en fonction des nouvelles limites. Nous pouvons les aider dans ces efforts en leur fournissant davantage de temps d'antenne gratuit. Cela influe directement sur le résultat net des partis puisqu'ils n'ont pas à consacrer autant d'argent à leurs plus grands postes de dépenses, à savoir la publicité radiophonique et télévisée. En passant, la publicité radiophonique et télévisée est également répartie selon une formule beaucoup plus démocratique que les dons politiques ont tendance à être répartis parmi les partis. Il s'agit d'un avantage supplémentaire.

[Français]

Le sénateur Chaput: Si c'est le cas, selon certaines recherches, on nous dit qu'il est inutile de limiter les contributions pendant une élection si on n'impose pas aussi une limite aux dépenses. Que pensez-vous du fait d'avoir une proposition pour réduire les dépenses électorales? Si on limite les revenus, est-ce qu'on ne devrait pas aussi limiter les dépenses?

M. Côté: Dans la loi québécoise, il y a une limite aux dépenses électorales pendant une campagne électorale. Je n'ai pas fouillé le projet de loi C-2, mais il me semble qu'il y a une limite également aux dépenses qu'on peut faire pendant une campagne.

Le sénateur Chaput: Mais ce n'est pas ajusté. Si on limite les revenus, on n'ajuste pas la limite que l'on a pour les dépenses, n'est-ce pas? Si on change la loi pour limiter ma contribution, la personne peut quand même dépenser le même montant d'argent, n'est-ce pas?

M. Côté: Oui.

[Traduction]

M. Freeman: Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris la question. D'après ce que je crois savoir, il existe à l'heure actuelle des limites pour les dépenses des partis, des candidats, les mises en candidature. Il n'y a qu'un seul cas où des limites ne sont pas imposées, c'est-à-dire dans le cas des candidats à la direction et il faudrait absolument que des limites soient imposées.

[Translation]

Senator Chaput: But at present, we are talking about limiting revenue, donations, but not about reducing spending. The bill does not deal with the issue of reducing expenditures.

Mr. Freeman: Reducing the limit?

Senator Chaput: Yes, the limits on expenditures.

[English]

Mr. Freeman: Are you are proposing that we reduce the expenditure limit of parties candidates?

Senator Chaput: What would you think of also doing that?

Mr. Freeman: Doing that simultaneously with the reduction in the donation limit on its own would probably be difficult for candidates and parties. Bill C-24 addressed the problem by dramatically increasing the public subsidy to the point where they were overcompensating for the donation limits and made the parties better off. There are other ways to do that. For parties, the best way to do that is through increasing the free broadcast provisions.

Senator Milne: Mr. Côté, your remarks about corporate donations today were underlined in advance yesterday by the small parties that appeared before us all day long, and they extended it to individual donations. Have you thought about the hardship they were talking about all day yesterday, every one of them, that the \$1,000 limit imposes on small parties that do not meet the 2 per cent limits to receive a government grant?

[Translation]

Mr. Côté: That will always be a problem for small or newly created parties. It takes quite a few years for a new party to make itself known to the electorate, and to become eligible for campaign subsidies. There is no doubt that the current system favours well-established parties, parties that have been in existence for some time, but it will always be harder and take longer for a new party to claim its rightful place on the political landscape.

[English]

Senator Milne: This ties in with third-party advertising during a writ period. Some of these smaller parties were originally third parties but have reformed themselves to become registered political parties because of the problems with third-party advertising. What do you feel about these restrictions on third-party advertising?

[Translation]

Mr. Côté: Do you mean, in the bill? Are you speaking about the restrictions in the bill? I am not sure that I have understood your question.

[Français]

Le sénateur Chaput: Mais présentement, nous parlons de limiter les revenus, les contributions, mais de ne pas diminuer les dépenses. On ne traite pas la question de diminuer les dépenses, dans le projet de loi.

M. Freeman: De diminuer la limite?

Le sénateur Chaput: Oui, les limites aux dépenses.

[Traduction]

M. Freeman: Êtes-vous en train de proposer que nous réduisions les limites de dépenses des candidats des partis?

Le sénateur Chaput: Que pensez-vous d'une telle mesure?

M. Freeman: Adopter une telle mesure tout en réduisant la limite des dons s'avérerait probablement difficile pour les candidats et les partis. Le projet de loi C-24 a réglé le problème en augmentant considérablement les subventions publiques au point où elles surcompensaient pour les limites de dons, ce qui a amélioré la situation financière des partis. Il existe d'autres moyens de le faire. Pour les partis, la meilleure façon de le faire consiste à obtenir davantage de temps d'antenne gratuit.

Le sénateur Milne: Monsieur Côté, les observations que vous avez faites aujourd'hui à propos de dons de société ont déjà été formulées hier par les petits partis qui ont comparu devant nous toute la journée, et elles s'étendaient aux dons individuels. Avez-vous réfléchi aux difficultés, évoquées par chacun d'entre eux hier, que cette limite de 1 000 \$ impose aux petits partis qui ne satisfont pas au critère du 2 p. 100 leur permettant de recevoir une subvention du gouvernement?

[Français]

M. Côté: Ce sera toujours le problème des petits partis ou des partis émergents. Pour un parti politique qui se crée, cela lui prend un bon nombre d'années avant de pouvoir s'imposer face à l'électorat, mais également pour être en mesure de recueillir des subventions pour l'aider dans la campagne. Il est certain que le système actuel favorise davantage les partis existants depuis longtemps, les partis solidement établis, mais cela va être toujours difficile et long pour un nouveau parti de pouvoir avoir sa place sur l'échiquier politique.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Cela se rattache à la publicité faite par des tiers en période électorale. Certains des petits partis étaient au départ des tiers mais ont décidé de devenir des partis politiques à cause des problèmes posés par la publicité par des tiers. Que pensez-vous de ces restrictions concernant la publicité par des tiers?

[Français]

M. Côté: Dans le projet de loi, voulez-vous dire? Vous parlez des restrictions dans le projet de loi? Je comprends mal votre question.

[English]

Senator Milne: I am talking about restrictions on third-party advertising during writ periods. I am asking you for your views, sir.

The Chairman: Mr. Freeman is ready to respond, are you, Mr. Freeman?

Mr. Freeman: I am happy to respond. I was an intervenor in the *Harper* case on behalf of Democracy Watch. Democracy Watch was an intervenor in the *Harper* case. I should mention that I am not actually with Democracy Watch; I have been away from the organization for several years. I am speaking here on my own behalf.

The issue of third-party spending is not in the bill, it is in the Elections Act. It has a long, litigious history in Canada.

I am not aware of any smaller parties that have become smaller parties because of the third party provisions, but I do not intimately know all of the small parties. There are about a dozen of them.

Senator Milne: We had testimony yesterday from one group saying that this is why they had formed as a party.

Mr. Freeman: That is conceivable given the law around third parties and public subsidies, which is pushing them away from being third parties and public subsidies, probably drawing them toward being political parties.

I think third party spending limits are vitally important for a number of reasons. I would encourage the committee to look at the majority decision of the Supreme Court of Canada in the *Harper* decision. The fundamental issue is one of fairness. There must be a balance between the right of freedom of expression, the right of someone to express themselves in an election, and the right to express a point of view and have a meaningful outlet to express that point of view. On the other hand, there is an electoral fairness issue, of which there are several components. One is that you may have a situation, as is common in the United States, where multiple third parties run attack ads against parties or candidates, particularly a candidate. A candidate would not have the ability to respond to those attacks. If a candidate has any advertising budget at all, it is minuscule. The spending limit for most candidates is in the order of about \$75,000 or \$80,000, and most of that is taken up by other expenses.

You could easily have a situation where parties and candidates try to circumvent their expense limits by delivering their message through third parties if you do not have limits on third parties.

Senator Milne: Mr. Freeman, I liked your suggestions about increasing the free broadcast time for political parties because this is a major expense during an election. You also spoke about the weakness in this bill regarding the access to information, but we will be covering that issue later in our hearings.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Je parle des restrictions concernant la publicité par des tiers en période électorale. J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet, monsieur.

Le président: M. Freeman est prêt à répondre, n'est-ce pas, monsieur Freeman?

M. Freeman: Je suis heureux de répondre à la question. J'étais un intervenant dans l'arrêt *Harper* au nom de Démocratie en surveillance. Démocratie en surveillance était un intervenant dans l'affaire *Harper*. Je tiens à mentionner que je n'appartiens plus à Démocratie en surveillance depuis des années. Je prends la parole ici en mon propre nom.

La question des dépenses par des tiers n'est pas couverte par le projet de loi, mais plutôt par la Loi électorale. Pendant longtemps au Canada, elle a fait l'objet de beaucoup de litiges.

Je ne connais aucun petit parti politique qui l'est devenu à cause des dispositions sur les tiers, mais je ne suis pas expert en la matière. Il y en a environ une douzaine.

Le sénateur Milne: Hier, un groupe nous a dit qu'il avait formé un parti politique justement à cause de cela.

M. Freeman: C'est possible étant donné les dispositions législatives visant les tiers et les subventions publiques, ce qui les incite davantage à former des partis politiques.

À mon avis, il est essentiel d'imposer des limites sur les dépenses des tiers, et ce, pour plusieurs raisons. J'encouragerais le comité à examiner la décision majoritaire de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Harper*. À la base, c'est une question d'équité. Il doit y avoir un équilibre entre le droit à la libre expression, le droit d'une personne de s'exprimer dans une élection, et le droit d'exprimer un point de vue et de pouvoir bien faire passer son message. En revanche, il y a une question d'équité électorale, qui comporte plusieurs aspects. Par exemple, on peut rencontrer une situation, courante aux États-Unis, où plusieurs tiers diffusaient des publicités négatives à l'endroit de certains partis ou candidats, ou d'un candidat en particulier. Ce candidat n'a pas la possibilité de répliquer à ces attaques. Si un candidat a un budget publicitaire, il est minuscule. La limite de dépenses de la plupart des candidats tourne autour de 75 000 \$ ou 80 000 \$, dont la majeure partie est affectée à d'autres postes de dépenses.

Il pourrait facilement y avoir une situation où les partis et candidats tenteraient de contourner les règles sur les limites des dépenses en faisant passer leur message par le biais de tiers s'il n'y a aucune limite sur les dépenses de ceux-ci.

Le sénateur Milne: Monsieur Freeman, j'aime votre suggestion voulant que les partis politiques devraient bénéficier de davantage de temps d'antenne gratuit, car c'est une dépense importante pendant la période électorale. Vous disiez également que le projet de loi ne protège pas assez l'accès à l'information. C'est une question dont nous allons discuter plus tard au cours de nos travaux.

However, your idea of ending donations to candidates one week before the election, I believe you said, is interesting but impractical. You say this would give plenty of time to campaigns so they can submit their records to Elections Canada. I have to ask you, sir, have you ever been involved in a campaign? Have you managed a campaign? Have you any idea of what it is like in the last week of an election campaign, either provincially or federally?

Mr. Freeman: I have a rough idea of what that is like, yes. I think it would definitely make a difference in how the agent of the party keeps his or her books. You would have to keep an up-to-date list of money that comes into the campaign, and it would have to be in a software system that would make it as easy as hitting the "send" button to send that list on to Elections Canada.

It is an added burden. I know the last week of a campaign is not the time you want to be doing this sort of thing, but they do it in the United States, interestingly enough, and in leadership campaigns.

There is not much hotter than a leadership campaign in terms of the pace of the campaign. In leadership campaigns in this country now, under Bill C-24, for each week of the campaign they have to submit their donations. They do not do the last week of the campaign, but they have to submit their list a week before the vote. We already do that in leadership campaigns. I do not see a reason why parties cannot do that given the resources that parties tend to have. At the candidate level, we would have to make it very easy because you are dealing with volunteers who are doing many other things in that kind of situation.

Senator Milne: During that last week of the election campaign, there is absolutely no way that you would have any time to do that sort of thing because you are trying to get people into the polls. This is very difficult in this day and age when you cannot find scutineers because they are all too busy working.

Have you ever had any experience in fundraising for a recognized political party, either provincially or federally?

Mr. Freeman: No.

Senator Milne: Have you ever been an official agent for a party?

Mr. Freeman: No.

Senator Milne: It is the official agent whose neck is on the block. They go to jail if they do not do the job properly.

Mr. Freeman: First, we are talking about a week before the vote; we are not talking about election day, which I understand is still a pretty hot time.

Senator Milne: It is the week before that is the hot time.

Par contre, votre idée selon laquelle les candidats n'auraient plus le droit de recevoir des dons — si j'ai bien compris — dans la semaine précédant les élections est intéressante mais impraticable. Vous dites que cela donnerait amplement de temps aux partis de soumettre leurs dossiers à Élections Canada. Je dois vous poser la question suivante, monsieur: avez-vous déjà participé à une campagne électorale? Avez-vous déjà dirigé une campagne? Savez-vous comment ça se passe pendant la semaine précédant les élections, qu'elles soient provinciales ou fédérales?

M. Freeman: Oui, j'en ai une idée approximative. Je crois que cela changerait certes la façon dont l'agent du parti tient sa comptabilité. Celui-ci devrait tenir à jour une liste des dons faits à un candidat; et cela devrait être fait sur un logiciel et ne pas être plus compliqué que de cliquer sur « envoyer » pour transmettre la liste à Élections Canada.

C'est une tâche supplémentaire. Je sais que la semaine précédant les élections n'est pas le meilleur moment pour le faire, mais — fait intéressant — ça se fait aux États-Unis et aussi pour les courses à la direction.

Il n'y a pas de course plus intense et frénétique qu'une course à la direction. Au Canada, en vertu du projet de loi C-24, il faut soumettre la liste des dons chaque semaine pendant une course à la direction. Cela ne se fait pas pendant la dernière semaine d'une campagne électorale, mais bien une semaine avant le vote. Cela se fait déjà dans les courses à la direction. Je ne vois pas pourquoi les partis politiques ne peuvent pas le faire, étant donné leurs ressources. Pour ce qui est des candidats, il faudrait que le processus soit très facile car ce sont des bénévoles qui font le travail et qui assument d'ailleurs plusieurs autres fonctions.

Le sénateur Milne: Pendant la semaine qui précède les élections, il est impossible d'accomplir cette tâche faute de temps; les travailleurs s'occupent de transporter le plus grand nombre de personnes aux bureaux de scrutin. Il est très difficile de faire même cela aujourd'hui, car il est difficile de trouver des agents des bulletins de vote spéciaux puisqu'ils sont tous tellement occupés.

Avez-vous déjà travaillé à la levée de fonds pour un parti politique reconnu au niveau provincial ou fédéral?

M. Freeman: Non.

Le sénateur Milne: Avez-vous déjà agi à titre de représentant officiel d'un parti?

M. Freeman: Non.

Le sénateur Milne: C'est le représentant officiel qui est ultimement responsable. S'il ne fait pas son travail, il est passible d'une peine d'emprisonnement.

M. Freeman: D'abord, nous parlons d'une semaine environ avant le vote; nous ne parlons pas du jour des élections qui, je crois comprendre, est une période encore très intense.

Le sénateur Milne: C'est la semaine qui précède le vote qui est intense.

Mr. Freeman: The week before the vote the software would have to be as simple as hitting the “send” button which would deliver the list to Elections Canada, and Elections Canada would have to worry about getting it up on the website.

Senator Milne: It may be as simple as hitting the “send” button to you, sir, but that all has to be input into the computer in the first place.

Mr. Freeman: Yes, that is true.

Senator Cools: It is not that simple.

Senator Milne: To me, sir, your suggestion is “pie in the sky.” It is a lovely suggestion, but it is completely impractical on the ground. I like your other suggestions.

Senator Cools: I would like to thank the witnesses for appearing before us. I would also like to thank Mr. Côté for his millennia of experience that he brings to the table.

I have a couple of questions more for Mr. Freeman than for Mr. Côté. Political parties and elections, by their nature, are largely voluntary endeavours. My concern is that when people like yourself, and like Mr. Freeman or certain government individuals, speak reform, what they really do at every stage of the game is to complicate the process so much as to put it beyond the comprehension of many of the volunteers. This worries me because what you describe as such worthy reforms quite often are driving individual, ordinary Canadians out of participating in the political process. The day is long over when most candidates will just rely on volunteers to interpret all of these millions of rules and procedures. You are talking about campaigns immediately having to retain highly specialized, professional talent just to ensure that there are no mistakes in their interpretations.

One of the concerns I have is that the consequences of all of this activity, which is hashed up in the minds quite often of individuals, is the precise opposite of what is intended. In actual fact it is depriving ordinary Canadians of the ability to participate in process.

I am told that in the United States of America, for example, there is a situation where many candidates are having difficulty getting volunteers to work and are resorting to paid workers. You can respond to that — and I wish you would — but I have a couple of questions concerning what you said.

You use American language with “inalienable rights.” It is an American concept. Those words are not used in any of our constitutional documents. You talked about the right to vote. You talked about a corporation not being a human being with a right to vote, but corporations are legal persons. There is another inalienable right, in your language, which is the right to free association. Human beings can come together and form associations and incorporate them as a legal person. When you dismiss the notion of better treatment of corporations in law, I would say that you dismiss it on a false basis. A corporation embodies the right of free association among the subjects of the realm, so to speak.

M. Freeman: La semaine avant le vote, un travailleur n'aurait qu'à cliquer sur « envoyer » dans le logiciel pour transmettre la liste à Élections Canada, qui s'occuperait de l'afficher sur le site Web.

Le sénateur Milne: Dans votre esprit, monsieur, cela se résume simplement à cliquer sur « envoyer », mais il faut d'abord entrer les données dans l'ordinateur.

M. Freeman: Oui, c'est vrai.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas aussi simple.

Le sénateur Milne: Monsieur, à mon avis, votre suggestion est tout à fait utopique. C'est une belle suggestion, mais complètement impraticable. Par contre, j'aime vos autres idées.

Le sénateur Cools: J'aimerais remercier les témoins de leur comparution. J'aimerais également remercier M. Côté pour sa riche expérience dont nous bénéficions.

J'ai plus de questions pour M. Freeman que pour M. Côté. Les partis politiques et les élections, de par leur nature, dépendent surtout du travail des bénévoles. Je m'inquiète du fait que lorsque des gens comme vous, comme M. Freeman ou comme certains fonctionnaires, parlent de réforme, ce qu'ils font en réalité est de tellement compliquer le processus à chaque étape, qu'une bonne partie des bénévoles n'y comprennent rien. Cela me préoccupe car ce que vous décrivez comme étant des réformes méritoires n'auront pour effet que de décourager le Canadien moyen de participer au processus politique. Il est révolu le temps où la plupart des candidats ne comptaient que sur des bénévoles pour interpréter ces millions de règles et de procédures. Aujourd'hui, les campagnes sont obligées d'embaucher des experts et des professionnels en la matière simplement pour s'assurer de l'exactitude de l'interprétation des lois.

Je me préoccupe du fait qu'une des conséquences de toutes ces activités, qui sont imaginées par des individus, aura exactement l'effet désiré contraire. En réalité, on découragera le Canadien moyen de participer au processus politique.

On me dit qu'aux États-Unis d'Amérique, par exemple, beaucoup de candidats n'arrivent pas à trouver des bénévoles et qu'ils doivent en conséquence payer des gens. Vous pouvez réagir à ce que je dis là — en fait, votre opinion m'intéresse — mais je veux d'abord vous poser quelques questions au sujet de vos propos.

Vous utilisez une expression américaine quand vous dites « droits inaliénables ». C'est un concept américain. Ces mots n'apparaissent nulle part dans nos documents constitutionnels. Vous avez parlé du droit de vote. Vous avez dit qu'une société n'est pas un être humain qui a le droit de voter, mais les sociétés sont des personnes morales. Il existe un autre droit inaliénable, pour reprendre votre expression, celui du droit d'association. Les êtres humains peuvent former des associations et s'incorporer en personne morale. Lorsque vous rejetez l'idée de donner un meilleur traitement en droit aux sociétés, je dirais que vous le faites pour les mauvaises raisons. Une société est la représentation concrète du droit d'association des sujets du royaume, pour ainsi dire.

I am working my way to my question. I do not accept what you have said about corporations, but you can respond to that.

The real question that I want to put to you is that you invoke, as many do, tremendous moral ground on cleaning up the elections process. There is no evidence, by the way, of widespread corruption in Canada in the electoral process. However, when you speak of "cleaning up," when whoever it is decided to limit these donations to the amount, can you tell me what is the constitutional ground that the government stands on when it proceeds to limit, for example, peoples' donations to \$1,000 or \$5,000 or whatever when another inalienable right is the right to be able to dispose of your property as you see fit?

If I happen to like you, I can give you a lovely meal or a lovely gift. I am not talking here about limiting gifts for MPs or anything like that; I am talking about infringing on the rights of individuals to spend their money as they see fit in the causes that they hold dear.

I have heard a lot of discussion on the righteousness of the issues but very little on the constitutional basis on which governments are growing and growing like Topsy. All the recommendations that I hear never have to do with limiting government. They all have to do with limiting the rights of individuals — the same inalienable rights that you say you hold so dearly.

I have not paid that much attention to some of these issues, but I have this nagging concern that in all of your presentation, Mr. Freeman, I have not heard any limitations from you about governments and the limiting of governments' consistent, persistent and incessant intrusion into every aspect of individual life.

There are many individuals who do not like the fact, for example, that the Bloc Québécois is subsidized by public funds. You must admit that these provisions favour the larger established parties. What is your constitutional basis? You call it democracy and democratization. By the way, I did not know that you used to be with Democracy Watch. There is nothing democratic in the persistent and consistent infringement of the rights of individuals. Could you respond to that, please? It is quite a bit, I understand.

Mr. Freeman: I do not know if I will be able to address every point, but I have a few comments.

Senator Cools: That is all right.

Mr. Freeman: To depart from the previous point, I do not think I would support this measure. Certainly, in terms of assisting candidates at the local level to adhere to disclosure provisions, something that the committee could look at is additional support to hire someone with expertise in managing and filing disclosure obligations with Elections Canada.

The Chairman: Is that person called an official agent?

J'en arrive à ma question. Je ne suis pas d'accord avec ce que vous avez dit au sujet des personnes morales, mais vous pourrez y revenir.

Voici ma vraie question: comme beaucoup, vous invoquez des arguments moraux pour justifier le « nettoyage » du processus électoral. Soit dit en passant, rien ne prouve que le processus électoral canadien soit largement corrompu. Cependant, lorsque vous parlez de « nettoyage », quand je ne sais pas qui a décidé de limiter ces contributions à cette somme, pouvez-vous me dire quel est le motif constitutionnel sur lequel se fonde le gouvernement? Qu'est-ce qui justifie, par exemple, la limite de 1 000 \$ ou 5 000 \$ pour les contributions des particuliers, alors qu'il existe un autre droit inaliénable qui s'appelle le droit de disposer de nos biens comme bon nous semble?

Si, par hasard, je vous aime bien, je peux vous offrir un repas ou un cadeau. Et je ne parle pas des limites qui s'appliquent aux cadeaux que reçoivent les députés ou quoi que ce soit de ce genre; je parle de la violation des droits des personnes à dépenser leur argent comme bon leur semble pour des causes qui leur tiennent à cœur.

Nous avons beaucoup parlé de la justification morale de tout cela, mais très peu de la base constitutionnelle sur laquelle se fondent les gouvernements. Aucune des recommandations que j'ai entendues ne porte sur les limites à imposer au gouvernement. Elles portent toutes sur les limites sur les droits des personnes — ces mêmes droits inaliénables qui vous tiennent tellement à cœur.

Je ne me suis pas beaucoup intéressée à certaines de ces questions, mais ce qui m'inquiète dans votre exposé, monsieur Freeman, c'est que vous ne parlez jamais de limiter le pouvoir des gouvernements ni de limiter l'intrusion permanente, persistante et incessante des gouvernements dans chaque aspect de nos vies.

Par exemple, beaucoup de personnes contestent le fait que le Bloc québécois soit subventionné par des fonds publics. Vous devez reconnaître que ces dispositions favorisent les grands partis. Quel est votre fondement constitutionnel? Vous parlez de démocratie et de démocratisation. Soit dit en passant, je ne savais pas que vous aviez travaillé avec Démocratie en surveillance. Il n'y a rien de démocratique dans la violation persistante et permanente des droits de la personne. Avez-vous quelque chose à répondre à cela, s'il vous plaît? Je sais que j'en ai dit beaucoup.

M. Freeman: Je ne sais pas si je pourrai répondre à chacun de vos arguments, mais j'ai plusieurs observations.

Le sénateur Cools: Pas de problème.

M. Freeman: Au sujet de votre dernier argument, je ne pense pas pouvoir appuyer cette mesure. Bien sûr, pour aider les candidats à l'échelle locale à se soumettre aux dispositions relatives à la divulgation, le comité pourrait envisager de leur permettre d'embaucher une personne ayant de l'expérience en gestion et en divulgation des contributions d'Élections Canada.

Le président: Est-ce que cette personne est appelée agent officiel?

Mr. Freeman: It would likely end up being the official agent of the candidate. That is certainly the person with the legal obligation to do that.

To address the issue of the burden on candidates and parties, I would like to commend the job that the Chief Electoral Officer, Mr. Kingsley, has done over many years. His agency has done an excellent job in making the Elections Act understandable at the local level. The manuals and one-on-one assistance that his office provides is incredibly useful to candidates and makes it much easier to comply with the statute. There are other things that he could certainly do if you made those changes to the disclosure regime and I am sure he would be quite willing to do them.

It is true that the Elections Act has become much more complicated over the years since the first major reforms in 1974 to the electoral finances regime. Certainly, we have restricted peoples' freedoms. We have restricted the ability of parties and candidates to spend whatever they want. More recently, we have restricted the amounts that can be donated to parties and candidates.

Our voting system must be open and transparent, so there are all kinds of obligations on voters and on candidates. There is an expense associated with the system that the public must pay for. Yet I would not advocate rolling too many of those provisions back. They are all restrictions on individuals and they are all designed to make the system work better and more fairly and transparently.

You say that I used American language. That actually was not the language that I was drawing on; I was drawing on language of the UN Universal Declaration of Human Rights and other international provisions that spell out inalienable rights that are universal, such as the right to vote. You are right; freedom of expression and freedom of association are also inalienable human rights.

Senator Cools: Including use of your own personal property.

Mr. Freeman: That is a bit trickier. We do not have that one in the Charter and that one is actually up for much debate.

Senator Cools: It does not mean that it is not a right.

Mr. Freeman: That said, when we consider constitutional rights, there is a balancing that takes place, particularly under section 1 of the Constitution. There is no question, for example, that in the *Harper* case it was found that third party spending limits were an infringement on the freedom of expression. However, the court balanced that with other rights, such as electoral fairness and the right to vote.

The right to vote includes the right to an informed vote and the right to hear all points of view. If you have two people and they are in a shouting match, and one of them has a bull horn and one of them has laryngitis, one of them will be much more effective than the other.

M. Freeman: Ce serait sans doute l'agent officiel du candidat. C'est la personne qui, en vertu de la loi, a l'obligation de s'acquitter de ces tâches.

Au sujet du fardeau des candidats et des partis, je voudrais féliciter le directeur général des élections, M. Kingsley, qui a fait un travail extraordinaire pendant de nombreuses années. Son agence a permis à tous et à toutes de comprendre la Loi électorale du Canada. Les manuels et l'aide personnalisée fournis par Élections Canada sont incroyablement utiles aux candidats et leur permet de se conformer à la loi beaucoup plus facilement. Si l'on change le régime de divulgation, M. Kingsley pourrait faire encore bien d'autres choses pour les aider, et je suis sûr qu'il serait prêt à le faire.

C'est vrai que la Loi électorale du Canada est devenue beaucoup plus compliquée avec le temps, depuis la première réforme en 1974 du régime de financement électoral. Évidemment, nous avons limité la liberté des personnes. Nous avons limité la capacité des partis et des candidats à dépenser l'argent comme bon leur semble. Plus récemment, nous avons limité les contributions à ces partis et candidats.

Notre système électoral doit être ouvert et transparent, c'est pourquoi les électeurs et les candidats ont toutes sortes d'obligations. Le public doit payer le prix d'un tel système. Pourtant, je ne voudrais pas que l'on élimine ces dispositions. Ce sont toutes des restrictions qui visent à rendre le système plus efficace, plus juste et plus transparent.

Vous avez dit que j'ai utilisé un terme américain. En réalité, ça n'est pas ce dont je m'inspirais; je m'inspirais de la terminologie de la Déclaration universelle des droits de la personne des Nations Unies et d'autres dispositions internationales qui stipulent que nos droits inaliénables sont universels, comme le droit de vote. Vous avez raison; la liberté d'expression et la liberté d'association sont également des droits de la personne inaliénables.

Le sénateur Cools: Ainsi que le droit de disposer de vos propres biens.

M. Freeman: C'est un peu plus délicat. Ce droit ne fait pas partie de la Charte et est d'ailleurs plutôt controversé.

Le sénateur Cools: Ça ne veut pas dire que ce n'est pas un droit.

M. Freeman: Cela étant dit, lorsque l'on parle de droits constitutionnels, il faut établir un équilibre. Je pense précisément à l'article 1 de la Constitution. Par exemple, il ne fait aucun doute que dans l'affaire *Harper*, on a déterminé que les limites des dépenses des tiers représentaient une violation de la liberté d'expression. Cependant, le tribunal a équilibré cette décision avec d'autres droits, comme la justice électorale et le droit de vote.

Ce droit de vote comprend le droit à un vote éclairé et le droit d'entendre tous les points de vue. Si vous assistez à un débat entre deux personnes et que l'une d'elles a un porte-voix alors que l'autre a une laryngite, l'une d'elles sera beaucoup plus efficace que l'autre.

Money plays the same role in an election. It allows you to speak more forcefully. We can get into the details of third party spending limits, but the idea there was to help level the playing field by ensuring that wealth did not become the primary determinant of which issues get play in an election and which voices get heard.

I think I am probably taking up a lot of time here.

The Chairman: Mr. Côté, did you wish to respond to the two questions?

Mr. Côté: No.

Senator Cools: I am not quarrelling with these sections, but the two fundamental questions remain: What is the widespread corruption that these measures are trying to avoid or correct — because it is not there; and, what are the limits to government? The Canada Elections Act is now, what, three inches thick? How many clauses, how many sections?

Mr. Freeman: There are 500 or so sections; I do not know.

Senator Cools: What are the limits? How many more laws? How many more clauses? Few individuals in our communities can understand the Canada Elections Act from beginning to end. For whose good, other than the lawyers', is all of this being created? Bill C-2 is not just about elections and it is unmanageable. It is more than 200 pages.

I am trying to find the balance when I hear people suggesting to let government continue to expand. Ordinary Canadians are simply little cogs in the wheels of government. When Mr. Trudeau set out to create the Elections Expenses Act, he had no expectations that this thing would keep growing. In addition to that, one of the accountants who worked on it were trying to keep a balance between the notion of charitable donations and political donations but that balance is now gone. Many of the recommendations in Bill C-2 seem to be coming from your side of the issues. I have run in elections and it was a difficult experience. The mischief is not there that these bills are trying to correct. The evils are not there.

The Chairman: Mr. Freeman, do you have something further to add?

Mr. Freeman: No.

Senator Cools: Why are we doing all of this? This is one of my philosophical preoccupations. The lawyers get up each morning and take a bottle of instant paper, instant ink and instant law and out pops 300-page bills. In the name of the Lord, I receive many phone calls and the average Canadian cannot understand and interpret most of these materials and, in today's community, they cannot afford lawyers to do it for them.

I ran into an ordinary person a couple of weeks ago who told me that her son was having a problem. The son earns \$15 per hour and the lawyer is charging \$250 per hour. Democracy Watch could look into that because hiring a lawyer is an expense that most Canadians can no longer afford. That is

L'argent joue le même rôle pendant une élection. Il vous permet de parler plus fort. Nous pouvons parler en détail des limites aux dépenses des tiers, mais l'objectif était d'avoir un système plus efficace en s'assurant que l'argent ne détermine pas les enjeux d'une élection et les voix les plus fortes.

Je pense que j'ai pris beaucoup de temps.

Le président: Monsieur Côté, souhaitez-vous répondre aux deux questions?

M. Côté: Non.

Le sénateur Cools: Je ne remets pas en question ces articles, mais voici les deux questions fondamentales: Quelle corruption ces mesures tentent-elles d'éviter ou de corriger — parce qu'elle n'existe pas; d'autre part, quelles limites impose-t-on au gouvernement? La Loi électorale du Canada, aujourd'hui, fait trois pouces d'épaisseur, n'est-ce pas? Combien comporte-t-elle d'articles?

M. Freeman: Il doit y en avoir près de 500; je ne sais pas.

Le sénateur Cools: Où s'arrête-t-on? Combien nous faudra-t-il d'autres lois, d'autres articles? Il y a très peu de gens dans les communautés qui comprennent la Loi électorale du Canada dans son intégrité. À part pour les avocats, pour qui faisons-nous tout cela? Le projet de loi C-2 ne porte pas uniquement sur les élections et il est ingérable. Il fait plus de 200 pages.

J'essaye de trouver un équilibre. J'entends les gens dire qu'on devrait laisser le gouvernement grandir davantage. Les Canadiens moyens ne sont que des rouages du gouvernement. Quand M. Trudeau a créé la Loi électorale du Canada, il ne s'attendait pas à ce qu'elle continue de grandir. En outre, un des comptables qui y a travaillé essayait d'établir un équilibre entre la notion de contributions caritatives et de contributions politiques, mais tout cela a disparu. Beaucoup des recommandations du projet de loi C-2 semblent venir de votre camp. J'ai participé à des campagnes et c'était une expérience très difficile. Les torts que l'on essaie de corriger avec ces projets de loi n'existent pas. Ces maux n'existent pas.

Le président: Monsieur Freeman, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Freeman: Non.

Le sénateur Cools: Pourquoi faisons-nous tout cela? Voilà une de mes préoccupations philosophiques. Les avocats se lèvent le matin, ils prennent une bouteille de papier instantané, de l'encre instantanée, et du droit instantané, et nous pondent des projets de loi de 300 pages. Ma foi, je reçois un tas d'appels et le Canadien moyen n'arrive pas à comprendre et à interpréter la plupart de ces documents et de nos jours, ils n'ont pas les moyens de se payer des avocats pour le faire.

J'ai rencontré une citoyenne ordinaire l'autre jour qui m'a dit que son fils était en difficulté. Il gagne 15 \$ l'heure et son avocat demande 250 \$ l'heure. Démocratie en surveillance devrait se pencher sur la question parce que la plupart des Canadiens n'ont pas les moyens de se payer un avocat. Encore de la matière à

another thought. I am mixing the issues. The real point is that at some point we must look at the constitutional bases for producing many of these documents.

The Chairman: Honourable senators, we will move to the second round of questions.

Senator Zimmer: Mr. Freeman, I would ask you to comment on the following statement in relation to the United States and election spending. You stated in an article in *The Globe and Mail* on December 21, 2005, that spending in the States topped \$2 billion. You compared that figure to spending in Canada and broke it down almost to a comparison of apples and oranges. If my grade 6 math is correct, if you would take the \$18 million that the major parties spend — and I realize that two of them are probably not quite that level — add the smaller parties and then add in, you say, averaging \$60,000 per candidate times 308 candidates, you arrive at a figure of \$100 million. However, the American population is ten times greater than our population. They spend \$2 billion and ours, in the same proportion, would be \$1 billion. It gives an impression that they are way out of our league but when you do the math they spend about double what we spend. Do you have a comment on that?

Mr. Freeman: Yes. I am reluctant to compare the math between Canada and the United States because the two systems are totally different. Setting aside the exchange rate, I believe that your figures exceed the expense limits and not the actual amounts spent, by and large. Most candidates do not spend their limit and that is the bulk of the figure that you arrived at, not that I am criticizing your grade 6 math.

The key is that it is difficult to compare the two systems. There are many more players in the United States, a different set of stakes and, most importantly, a different regulatory regime. We limit expenses in Canada and by and large they do not limit expenses in the United States. The exception would be certain presidential candidates. There are matching funds for presidential candidates. The condition for receiving matching funds is that the candidates adhere to expense limits, although some candidates do not bother with the matching funds. In many cases they self-finance their campaigns and run on their own. Therefore it is difficult to compare the two systems. As well, American elections occur more frequently than Canadian elections because of the mid-term elections in Congress.

Senator Zimmer: Sometimes the numbers appear overwhelming and people have the wrong impression. Your comments are well taken, but the figures are not as far apart as they sometimes appear to be.

In concert with Senator Joyal's question, in politics as in law precedent is a good guide. I would refer to the testimony yesterday on some of the limits around the world and in Canada.

réflexion. Je m'éloigne de la question. Ce qu'il faut retenir c'est qu'il nous incombe d'examiner le fondement constitutionnel pour la production de bon nombre de ces documents.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons maintenant passer à la deuxième série de questions.

Le sénateur Zimmer: Monsieur Freeman, j'aimerais vos commentaires sur la déclaration suivante au sujet des États-Unis et des dépenses électorales. Dans un article publié le 21 décembre 2005 dans le *Globe and Mail*, vous avez dit qu'aux États-Unis le niveau de dépenses dépassait 2 milliards de dollars. Vous avez fait la comparaison avec les dépenses électorales au Canada, mais il n'y avait presque aucun rapport entre les deux. En faisant un rapide calcul, je crois que si on tient compte des 18 millions de dollars que dépensent les grands partis — et je conviens qu'il y en a au moins deux qui ne seraient pas à ce niveau-là — et si on ajoute les petits partis ainsi que, comme vous dites, à peu près 60 000 \$ par candidat fois 308, ça nous donne 100 millions de dollars. Cependant, la population américaine est 10 fois plus grande que la nôtre. Aux États-Unis on dépense 2 milliards de dollars et chez nous, toute proportion gardée, le montant serait de 1 milliard de dollars. On a l'impression qu'ils nous dépassent, mais lorsqu'on fait le calcul on constate qu'ils dépensent deux fois plus que nous. Qu'en pensez-vous?

M. Freeman: Oui. J'hésite à faire ce genre de calcul pour comparer le Canada et les États-Unis parce que les deux systèmes sont totalement différents. Abstraction faite du taux de change, je crois que vos calculs dépassent les limites et ne représentent pas les montants réels qui sont dépensés. Les dépenses pour la plupart des candidats sont en deçà de la limite et ce sont ces dépenses-là qui représentent la partie la plus importante de votre total, et cela n'a rien à voir avec vos connaissances mathématiques.

L'essentiel c'est qu'il est difficile de comparer les deux systèmes. Il y a un plus grand nombre de joueurs aux États-Unis, les enjeux sont tout à fait différents et ce qui est encore plus important, le régime réglementaire n'est pas le même. Au Canada, nous avons tendance à limiter les dépenses, ce qu'on ne fait pas aux États-Unis, à l'exception du cas de certains candidats à la présidence. Il y a des fonds de contrepartie pour les candidats à la présidence. Afin de recevoir des fonds de contrepartie, les candidats doivent respecter des limites de dépenses; c'est la raison pour laquelle certains candidats décident de s'en passer. Dans bien des cas, leurs campagnes sont autofinancées et autogérées. C'est la raison pour laquelle il est difficile de comparer les deux systèmes. De plus, il y a des élections plus souvent aux États-Unis à cause des élections de mi-mandat du Congrès.

Le sénateur Zimmer: Parfois les chiffres nous apparaissent accablants et donnent une mauvaise impression. Je comprends votre point de vue, mais les montants ne sont pas, pour autant, aussi différents que cela puisse paraître.

Pour faire écho à la question du sénateur Joyal, en politique, comme en droit, les précédents peuvent servir de guide. Hier, les témoins nous ont parlé de certains plafonds de contribution qui

It provides us with a good perspective and guide. Mr. MacKinnon testified before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs and said:

... western democracies and G8 countries...Australia...no contribution limits...New Zealand...no limits...Sweden no limits. The U.K. has no limits. I am using approximate Canadian dollars in all cases. In Japan, it is \$145,150; Spain, \$60,500; Italy, \$14,600; Ireland \$8,900; and the next lowest — the lowest other than Canada — is France at \$6,500.

In Canada, the limit in Alberta is \$15,000 with \$30,000 in an election year. British Columbia has no limits. The limits in other provinces are: Ontario, \$14,000; Quebec, \$3,000; and New Brunswick \$6,000, for corporations and individuals as per Richard Hatfield's legislation in 1982.

The limits given to the vast majority of those countries also permit business, corporations, associations and unions to contribute to political parties.

I wanted to put that in perspective again through a relationship to what is done in other countries around the world and across Canada. It could give us a better guide as to what we could do with Bill C-2. Do you have comments on that?

Mr. Freeman: It is instructive to look to other jurisdictions bearing in mind that the various jurisdictions are all over the map on this. For each country that you mentioned, I could come back with France, the United States and one half of Canadian jurisdictions that all have limits on donations. We could look at the Mexican system — a full system of public financing is provided to parties on a ratio of seventy to thirty, such that 70 per cent of the public financing mechanism is based on the proportion of the popular vote and 30 per cent is distributed equally amongst all of the registered parties.

There are almost as many systems as there are advanced democracies in this world. Certainly, we can draw on other countries' systems, but as well we must look at the Canadian situation, including some of the areas where we face constraints and others do not, and vice versa. The obvious comparison between Canada and the United States is our expense limits. The U.S. tried that but it was struck down by the U.S. Supreme Court. We do not have those restrictions in Canada because of the balancing the courts do between freedom of association and freedom of expression associated with the ability to spend lots of money on the causes you believe in. That is balanced with a right to electoral fairness. We do not have the constraints that the Americans have with their legislation, and that is a good thing.

Senator Zimmer: Mr. Côté, do you have any comments?

s'appliquent au Canada ainsi qu'à l'étranger. Leurs témoignages nous offrent un contexte et nous servent de guide. M. MacKinnon, en témoignant auprès du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, a dit:

... démocraties occidentales et pays du G8... Australie... aucun plafond de contribution... Nouvelle-Zélande... aucun plafond... la Suède aucun plafond. Le Royaume-Uni n'a pas de plafond. Et je m'exprime en dollars canadiens pour tous ces exemples. Au Japon, il s'agit de 145 150 \$; Espagne, 60 500 \$; Italie, 14 600 \$; Irlande, 8 900 \$; et l'avant-dernier — le moins élevé après le Canada — est la France à 6 500 \$.

Au Canada, la limite en Alberta est de 15 000 \$, et de 30 000 \$ lors d'une année électorale. Il n'y a pas de limite en Colombie-Britannique. Les limites dans les autres provinces sont les suivantes: 14 000 \$ en Ontario, 3 000 \$ au Québec, et 6 000 \$ au Nouveau-Brunswick, pour les entreprises et les individus, suite à la loi adoptée par Richard Hatfield en 1982.

Les limites établies dans la majorité de ces pays permettent aussi aux entreprises, aux personnes morales, aux associations et aux syndicats de faire des contributions aux partis politiques.

Je voulais mettre cela en perspective de nouveau en faisant le lien avec ce qui se fait dans d'autres pays du monde et au Canada. Cela pourrait nous donner une meilleure idée de ce que nous pourrions faire avec le projet de loi C-2. Qu'en pensez-vous?

M. Freeman: C'est toujours instructif d'examiner la situation dans d'autres administrations, en se rappelant que les autres administrations ont des pratiques très variées. Pour chaque pays que vous avez cité, je pourrais vous revenir avec un exemple, celui de la France, des États-Unis et de la moitié des provinces canadiennes qui limitent les dons. On pourrait regarder le régime au Mexique — un régime où chaque parti reçoit un financement de l'État, le ratio étant de 70 p. 100 à 30 p. 100. C'est-à-dire que 70 p. 100 du financement de l'État est distribué selon le pourcentage des suffrages exprimés et 30 p. 100 est distribué également entre tous les partis politiques enregistrés.

Il y a presque autant de régimes que de démocraties bien établis dans le monde. Nous pouvons certainement nous inspirer des régimes dans d'autres pays, mais nous devons également examiner la situation au Canada, y compris les domaines où nous sommes confrontés à des contraintes et où d'autres ne le sont pas, et vice versa. La comparaison évidente entre le Canada et les États-Unis se fait au niveau de nos limites de dépenses. Les Américains ont essayé de limiter les leurs, mais l'initiative a été rejetée par la Cour suprême du pays. Nous n'avons pas ces restrictions au Canada, parce que les tribunaux s'efforcent de maintenir un équilibre entre la liberté d'association et la liberté d'expression, ainsi que la capacité de dépenser beaucoup d'argent pour les causes auxquelles les gens croient. Le contrepoids, c'est le droit à l'équité électorale. Nous n'avons pas les mêmes contraintes de par la loi que les Américains, et c'est une bonne chose.

Le sénateur Zimmer: Monsieur Côté, avez-vous des commentaires?

[Translation]

Mr. Côté: No, senator.

[English]

Senator Stratton: The Province of Manitoba has put severe limitations on contributions by corporations, et cetera, and individuals. The provincial Progressive Conservative Party was hit hard because it was largely reliant on large donors. However, since that change has taken place, the party has adjusted; it has changed its methods of fundraising and is now in the black. That is just one small example of what is happening here in Canada with restrictions. I think the same thing will happen with this bill, with the limitations put on individual contributions and the banning of unions and corporations. It will have the same effect on political parties.

Mr. Freeman, I am not absolutely familiar with the situation in Manitoba. I do know there are limitations. Have other provinces gone through that same experience?

Mr. Freeman: You may want to direct this question to Mr. Côté because the Manitoba system is similar to the Quebec system. There is a \$3,000 limit on individual donations and a ban on corporate donations.

What the Manitoba system does not have is a system of public financing akin to the federal system. The example that you drew of the Conservative Party adjusting to the new regime — and it makes sense that parties will adjust to a new financing regime — is all the more interesting in that they did it without the public financing provisions that exist in the federal system.

Senator Joyal: Mr. Freeman, I am glad you raised the fact that in the American system the public matching financing is voluntary. If a candidate decides to submit to the control, he then gets a matching grant from the government. However, most of the candidates do not go that route; they go through the route of the free, open market. In the last presidential election and the one that is upcoming, candidates have said they did not and will not submit themselves to the system. The United States is probably one of the countries to which I would not look as a role model.

I believe your point in relation to better access to broadcasting was that considering the increasing costs of broadcasting during an election campaign, and since this bill does not contain any change to the present legislation that governs broadcasting, by reducing contributions during an election campaign we will exacerbate the pressure on candidates and political parties to look to alternative or compensatory routes of financing to address that issue if we do not amend the bill to include greater access to public broadcasting. Am I stating your view correctly?

Mr. Freeman: I am not sure what you mean by “compensatory mechanisms.”

[Français]

M. Côté: Non, sénateur.

[Traduction]

Le sénateur Stratton: La province du Manitoba a imposé des limites très strictes sur les contributions par les personnes morales, entre autres, et les individus. Le Parti progressiste-conservateur du Manitoba a encaissé tout un coup, parce qu’il dépendait dans une large mesure des contributions. Cependant, depuis ce changement, le parti a rajusté le tir; il a modifié ses méthodes de financement et n’a plus de dettes. Ce n’est qu’un petit exemple de ce qui se passe au Canada avec les limites. Je crois que la même chose se produira avec ce projet de loi, en raison des limites sur les contributions des individus et de l’interdiction de celle des syndicats et des entreprises. Cette situation aura le même effet sur les partis politiques.

Monsieur Freeman, je ne connais pas parfaitement la situation au Manitoba. Je sais que des limites existent. D’autres provinces ont-elles vécu la même chose?

M. Freeman: Vous voudriez peut-être poser cette question à M. Côté, car le régime du Manitoba ressemble à celui du Québec. Il existe une limite de 3 000 \$ sur les contributions des individus et on interdit les contributions des entreprises.

Par contre, le Manitoba n’a pas de régime de financement de l’État comme celui qui existe au niveau fédéral. L’exemple que vous avez cité du Parti conservateur qui s’était ajusté au nouveau régime — et c’est logique de penser que les partis vont s’y ajuster — est d’autant plus intéressant parce que la province l’a fait sans les dispositions sur le financement de l’État qui existent au niveau fédéral.

Le sénateur Joyal: Monsieur Freeman, merci d’avoir mentionné le fait qu’aux États-Unis le financement de contrepartie de l’État est fait de façon volontaire. Si un candidat décide de se soumettre au contrôle, il reçoit une contribution de l’État. Cependant, la plupart des candidats ne le font pas; ils empruntent la voie du marché libre et ouvert. Lors des dernières élections présidentielles et pour celles qui s’en viennent, les candidats ont dit qu’ils ne s’étaient pas soumis au régime auparavant et qu’ils ne le feraient pas cette fois-ci non plus. Je n’aurais donc pas tendance à considérer le régime américain comme un modèle.

Je crois que ce que vous voulez dire au sujet des services de radiodiffusion est que vous croyez que, puisque le projet de loi ne propose aucune modification à la Loi sur la radiodiffusion, et vu les coûts qui ne cessent d’augmenter, si on réduit les niveaux de contribution pendant une période électorale, les candidats, ainsi que les partis, se verront obligés de chercher des mécanismes de compensation pour pallier le manque d’accès aux services de radiodiffusion publique. Est-ce bien votre point de vue?

M. Freeman: Je ne comprends pas ce que vous voulez dire par « mécanismes de compensation ».

Senator Joyal: That is what Mr. Côté said. If the contribution is reduced to too low a degree, since there is a need to get money, people will search for an alternative, for compensation, if you will, to get enough money to pay for the increasing costs of an electoral campaign. That is what I mean by "compensation."

Mr. Freeman: If your suggestion is that parties and candidates will aim to circumvent the law and the legal requirements, I do not think that that is a necessity. The public subsidies are currently very generous. I know there are people who donate through businesses and organizations who would donate as individuals, so you must take some of that into account.

There is the party level and there is the candidate level. At the party level, there will probably be some reduction of revenues if they continue on their current fundraising strategies and completely fail to adjust to the new legislation. Quite simply, there are many donations that a party receives above \$1,000 and there are obviously corporate and union donations as well.

While fundraising tends to be a little harder at the candidate level, I do not think the impact will be as severe. Particularly outside of the Toronto area, candidates tend not to receive many four-figure donations. They will get a few. Some of those will end up being — we do not like to use the terminology — split into multiple donations. That is inevitable to a certain degree, where one person in a couple would give a contribution. You may see a husband and a wife giving money.

The alternatives to illegal fundraising would be to do more with less or to change your fundraising strategies, absent, as you say, other subsidies, such as increasing the free broadcast provisions, which do not actually impact the public purse. These are public airwaves that we licence to broadcasters, and it would mean attaching a requirement to that licence.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Côté, if I do understand the Quebec Election Act, the provincial statute provides for the payment of expenses of party representatives who are at the polling stations on election day. Is that correct?

Mr. Côté: On election day, yes.

Senator Joyal: Obviously, one of the large election expenses for a candidate is the amount that must be paid to the polling station representatives. Should one not take into account that by reducing contributions to \$1,000 without indexing them — which is not covered by the act either, but in practice — should there not be some type of compensation for part of the candidates' campaign expenses so that there would be less pressure on them to seek funding elsewhere within the system?

In Quebec, the costs of having party representatives are borne by the Chief Electoral Officer; how is that working out?

Le sénateur Joyal: C'est ce que M. Côté a dit. Avec des contributions moins élevées, les gens, qui ont besoin d'argent, iront le trouver ailleurs, afin de compenser, si vous voulez, pour amasser assez d'argent pour défrayer les coûts croissants d'une campagne électorale. C'est ce que je veux dire par « compensation ».

M. Freeman: Si vous voulez dire que les partis et les candidats essaieront de contourner la loi et les règlements, je ne crois pas que cela soit nécessaire. Les subventions actuelles sont très généreuses. Il ne faut pas oublier qu'il y a des gens qui font des dons par l'entremise d'une organisation ou d'une entreprise et qui seraient disposés à faire des dons en tant que particuliers.

Il y a à la fois le parti et le candidat. Au niveau du parti, si on ne s'adapte pas à la nouvelle loi et si on maintient les stratégies de financement actuelles, il y aura probablement une baisse de revenus. C'est très simple: le parti reçoit un nombre important de dons qui dépassent 1 000 \$, sans compter les dons qui proviennent de sociétés et de syndicats.

Même s'il est plus difficile pour un candidat de recueillir des dons, les répercussions ne seront pas aussi sévères. Peu de candidats, surtout à l'extérieur de la région de Toronto, reçoivent un grand nombre de dons importants. Ils en recevront quelques-uns. Certains seront — et nous hésitons à le dire — répartis pour en faire plusieurs dons. Dans une certaine mesure, c'est inévitable, lorsqu'un membre d'un couple fait une contribution. L'époux ainsi que l'épouse pourraient faire un don.

Si on tient à respecter la loi, il faut trouver le moyen d'en faire plus avec moins ou bien il faut changer ses stratégies de financement, en l'absence de ce que vous avez qualifié de subventions, telle une augmentation au niveau des dispositions pour le temps d'antenne gratuit, des choses qui n'ont aucune incidence sur les deniers publics. Ce sont des ondes publiques pour lesquelles nous accordons des licences aux radiodiffuseurs, donc il faudrait que la licence soit assortie d'une exigence particulière.

[Français]

Le sénateur Joyal: Monsieur Côté, si je comprends bien la Loi électorale du Québec, en période électorale, les dépenses des représentants des partis qui sont membres du bureau de scrutin, le jour du vote, sont assumées par la loi provinciale. Est-ce exact?

M. Côté: Le jour du scrutin, oui.

Le sénateur Joyal: Évidemment, l'une des grandes dépenses électorales pour un candidat, c'est le paiement des représentants au bureau de scrutin. Est-ce qu'on ne devrait pas considérer qu'en réduisant les contributions à 1 000 \$ et en ne les indexant pas — comme la loi ne le prévoit pas non plus, en pratique —, on ne devrait pas compenser une partie des frais de campagne des candidats, de telle manière à ce qu'il y ait moins de pression sur les candidats pour aller chercher d'autres sources de financement ailleurs dans le système?

Au Québec, quel a été l'effet que les frais des représentants des partis soient assumés par le budget du directeur général des élections?

Mr. Côté: It has almost always worked that way. There was a time when it was challenged, when representatives could no longer be paid. The act was amended by changing the designation, but the process remained the same. The political party representatives seated at the table are paid. That is how it works in Quebec and if I understand correctly, that is what you would like to see at the federal level as well.

Senator Joyal: It seems to me that if contributions are limited to \$1,000, then it becomes harder to raise more money and candidates will have to seek a larger number of individual contributions. Since a candidate needs to raise at least enough money to cover allowable expenses, would it not be advisable to reduce some of the current expenditures, the ones that the candidates must assume, so that the available funds might cover print or media advertising which, as you have mentioned, becomes more expensive from one year to the next while the fundraising capacity and budget restrictions make it ever more difficult to deal with these increases?

Mr. Côté: You are quite right, that would be a way to mitigate the effect of a drop in contributions. There is a belief — and I do not know if it is limited to Quebec — that it is easier and more expedient to attract donations from individuals.

It is not all that easy and it does not serve all purposes. It is a tough job and it requires a great deal of work by all political parties and all candidates. It is part of our system and there is nothing wrong with it, however, you can only ask volunteers to do so much. We rely heavily on volunteers, but there are never enough of them for an incumbent's fundraising campaign, for example. It is something that we cannot do without, but there are limits to what we can expect to receive free of charge.

Any reduction in the contribution limits will have a direct effect on the total revenue of political parties and of the candidates themselves.

There is something else to keep in mind with respect to the representatives. On Election Day, two officers are important: the deputy returning officer and the clerk. However, political party representatives are also essential for supervision and monitoring in order to avoid a repetition of some of the situations that were experienced a few years ago.

Generally speaking, the representatives are conscientious and respect the Chief Electoral Officer's guidelines. They are an important part of the process. Their role has to be well defined, and the government should compensate the representatives who work on Election Day.

[English]

The Chairman: Honourable senators, there are no further questions to put to these two witnesses at this time.

M. Côté: Je dirais que cela a pratiquement toujours été comme cela. Il y a une période où il y a eu une contestation, où les représentants ne pouvaient plus être rémunérés. On a modifié la loi en changeant la désignation, mais c'est le même processus. Ce sont les représentants des partis politiques à la table qui sont rémunérés. C'est la situation au Québec et si je comprends bien, c'est celle que vous aimeriez avoir aussi au fédéral.

Le sénateur Joyal: Il me semble que si on réduit les contributions à 1 000 \$, on réduit évidemment la possibilité d'aller chercher un peu plus d'argent et il faut nécessairement multiplier le nombre de contributions. Compte tenu du besoin d'aller chercher un montant qui correspond globalement aux dépenses permises, est-ce qu'on n'aurait pas intérêt à réduire certaines dépenses actuelles, qui sont assumées par les candidats, de sorte que les fonds disponibles puissent payer les frais de publicité ou de diffusion qui, comme vous l'avez mentionné, augmentent considérablement d'année en année, alors que les capacités d'aller chercher les fonds et les limites au budget sont un frein, en pratique, à la possibilité de pouvoir faire face à ces augmentations?

M. Côté: Vous avez tout à fait raison, ce serait une façon d'atténuer l'effet de diminution des contributions. Une espèce de mythe — je ne sais pas si c'est seulement au Québec — veut qu'obtenir des contributions des individus est facile et répond à tous les besoins.

Ce n'est pas facile et cela ne répond pas aux besoins. Il s'agit d'un travail ardu, considérable de la part de tous les partis politique et de tous les candidats. Cela fait partie de notre système et ce n'est pas mauvais, mais par contre, il y a des limites au travail des bénévoles. On fait souvent appel aux bénévoles mais ce n'est pas suffisant, par exemple, lors d'une campagne de souscription pour la réélection d'un candidat. C'est une chose dont on ne devrait pas se passer à l'avenir, mais il y a des limites à ce qui peut être obtenu bénévolement.

Si on réduit les limites des contributions, il y aura une diminution normale des revenus globaux soit des partis politiques soit des candidats.

Il y a un autre élément important lorsque vous parlez des représentants. Le jour du vote, deux officiers sont importants: le scrutateur puis le greffier. Cependant, les représentants des candidats des partis politiques jouent un rôle essentiel de surveillance et de contrôle de sorte qu'on ne peut pas se retrouver dans des situations que l'on pouvait rencontrer il y a plusieurs années.

Les représentants, règle générale, font leur travail consciencieusement en respectant les directives du directeur général des élections. Leur rôle est essentiel au processus. Il faut bien encadrer ce rôle, et l'État devrait verser une contribution à ces représentants le jour du vote.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, vous n'avez plus de questions pour ces deux témoins.

On behalf of the committee, Mr. Freeman and Mr. Côté, I would like to thank you very much for coming and sharing with us the benefit of your knowledge and experience over many years of studying these particular topics. It has been very useful to us and we deeply appreciate it.

Honourable senators, that brings us to the end of our deliberations for this week. There will be no deliberations next week, and so the matter will now be adjourned until Monday, September 18, at 9:00 in the morning.

The committee adjourned.

Monsieur Freeman et monsieur Côté, au nom du comité, je tiens à vous remercier pour votre participation et pour nous avoir fait part du fruit de vos connaissances et de vos années d'expérience dans ces domaines particuliers. Votre témoignage nous a été des plus utiles et nous vous en sommes très reconnaissants.

Honorables sénateurs, nous avons terminé nos délibérations pour cette semaine. Puisqu'il n'y aura pas de réunion la semaine prochaine, le comité s'ajourne maintenant jusqu'au lundi 18 septembre, à 9 heures.

La séance est levée.

Animal Alliance Environment Voters Party of Canada:

Stephen Best, Director.

Canadian Action Party:

Will Arlow, Representative.

Christian Heritage Party of Canada:

Ron Gray, Leader.

Libertarian Party of Canada:

Jean-Serge Brisson, Leader.

Marxist-Leninist Party of Canada:

Anna Dicarlo, Secretary of Democratic Renewal.

Communist Party of Canada:

Marvin Glass, Member.

vendredi 8 septembre 2006

as an individual:

Pierre F. Côté;

Aaron Freeman, Professor, University of Ottawa, Faculty of Law.

Animal Alliance Environment Voters Party of Canada:

Stephen Best, directeur.

Parti Action Canadienne :

Will Arlow, représentant.

Parti de l'Héritage Chrétien du Canada :

Ron Gray, chef.

Parti Libertarien du Canada :

Jean-Serge Brisson, chef.

Parti marxiste-léniniste du Canada :

Anna Dicarlo, secrétaire du renouveau démocratique.

Parti communiste du Canada :

Marvin Glass, représentant.

Le vendredi 8 septembre 2006

À titre personnel :

Pierre F. Côté;

Aaron Freeman, professeur, Université d'Ottawa, Faculté de droit.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Thursday, September 7, 2006 (morning meeting)

Conservative Party of Canada:

Michael D. Donison, Executive Director.

Liberal Party of Canada:

Steven MacKinnon, National Director.

Bloc Québécois:

Gilbert Gardner, General Director;

Martin Carpentier, Organization Director.

Thursday, September 7, 2006 (afternoon meeting)

Bloc Québécois:

Gilbert Gardner, General Director;

Martin Carpentier, Organization Director.

Green Party of Canada:

Jean Langlois, Executive Director.

TÉMOINS

Le jeudi 7 septembre 2006 (séance du matin)

Parti conservateur du Canada :

Michael D. Donison, directeur exécutif.

Parti libéral du Canada :

Steven MacKinnon, directeur national.

Bloc Québécois :

Gilbert Gardner, directeur général;

Martin Carpentier, directeur de l'organisation.

Le jeudi 7 septembre 2006 (séance de l'après-midi)

Bloc Québécois :

Gilbert Gardner, directeur général;

Martin Carpentier, directeur de l'organisation.

Parti Vert du Canada :

Jean Langlois, directeur exécutif.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Monday, September 18, 2006
Tuesday, September 19, 2006

Issue No. 7

**Twelfth, thirteenth, fourteenth and
fifteenth meetings on:**

Bill C-2, An Act providing for conflict of interest rules,
restrictions on election financing and measures respecting
administrative transparency, oversight and accountability

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Le lundi 18 septembre 2006
Le mardi 19 septembre 2006

Fascicule n° 7

**Douzième, treizième, quatorzième et
quinzième réunions concernant :**

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les
conflits d'intérêts et des restrictions en matière de
financement électoral, ainsi que des mesures en matière
de transparence administrative, de supervision et de
responsabilisation

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Cochrane	Rivest
Day	Stratton
Fox, P.C.	Zimmer
* Hays	
(or Fraser)	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Angus was substituted for that of the Honourable Senator Cools (*September 12, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fox, P.C., was substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*September 13, 2006*).

The name of the Honourable Senator Comeau was substituted for that of the Honourable Senator Segal (*September 14, 2006*).

The name of the Honourable Senator Di Nino was substituted for that of the Honourable Senator Angus (*September 14, 2006*).

The name of the Honourable Senator Cochrane was substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*September 15, 2006*).

The name of the Honourable Senator Andreychuk was substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*September 19, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Cochrane	Rivest
Day	Stratton
Fox, C.P.	Zimmer
* Hays	
(ou Fraser)	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Angus est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 12 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fox, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 13 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Segal (*le 14 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Angus (*le 14 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 15 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 19 septembre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, September 18, 2006
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:06 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Cochrane, Comeau, Day, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton and Zimmer (9).

In attendance: Margaret Young and Alex Smith, Analysts, Library of Parliament; Till Heyde, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

As an individual:

Denis Saint-Martin, Professor, Arts and Science Faculty, University of Montreal.

The Chair made an opening statement.

Mr. Saint-Martin made a statement and answered questions.

At 12:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, September 18, 2006
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:10 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Cochrane, Comeau, Day, Hays, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton and Zimmer (10).

In attendance: Sebastian Spano and Kristen Douglas, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 18 septembre 2006
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 6, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Cochrane, Comeau, Day, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Zimmer (9).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young et Alex Smith, analystes; et de la Direction des comités : Till Heyde, greffier de comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n°3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Denis Saint-Martin, professeur, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Saint-Martin fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 18 septembre 2006
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 10, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Cochrane, Comeau, Day, Hays, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Zimmer (10).

Également présents : Sebastian Spano et Kristen Douglas, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

As an individual:

Ian Greene, Professor, Political Science, York University.

Government Ethics Coalition and the Money in Politics Coalition:

Duff Conacher, Chairperson.

First Peoples National Party of Canada:

Jerry Fontaine, President.

New Democratic Party of Canada:

Éric Hébert, Federal Secretary.

The Chair made an opening statement.

Mr. Green made a statement and answered questions.

At 2:27 p.m., the committee suspended.

At 2:48 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Conacher made a statement and answered questions.

At 4:30 p.m., the committee suspended.

At 4:40 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Fontaine and Mr. Hébert each made statements and answered questions.

At 6:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, September 19, 2006
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:40 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Campbell, Cochrane, Day, Fox, P.C., Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton and Zimmer (10).

In attendance: Sebastian Spano and Kristen Douglas, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Ian Greene, professeur, Sciences politiques, Université York.

Government Ethics Coalition and the Money in Politics Coalition :

Duff Conacher, président.

First Peoples National Party of Canada :

Jerry Fontaine, président.

Nouveau parti démocratique du Canada :

Éric Hébert, secrétaire fédéral.

Le président fait une déclaration liminaire.

M. Greene fait une déclaration puis répond aux questions.

À 14 h 27, la séance est interrompue.

À 14 h 48, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Conacher fait une déclaration puis répond aux questions.

À 16 h 30, la séance est interrompue.

À 16 h 40, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

MM. Fontaine et Hébert font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 19 septembre 2006
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 40, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Campbell, Cochrane, Day, Fox, C.P., Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Zimmer (10).

Également présents : Sebastian Spano et Kristen Douglas, analystes, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

As an individual:

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy.

Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada;

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;

Janice Vézina, Senior Director, Political Financing, Audit and Corporate Services;

William H. Corbett, Commissioner of Canada Elections.

The Chair made an opening statement.

Mr. Seidle made a statement and answered questions.

At 11:15 a.m., the committee suspended.

At 11:20 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Kingsley made a statement and, with Ms. Davidson, Ms. Vézina and Mr. Corbett, answered questions.

At 1:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, September 19, 2006
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:47 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cochrane, Day, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton and Zimmer (7).

In attendance: Kristen Douglas and Elise Hurtibise-Lorenger, Analysts, Library of Parliament; Keli Hogan and Till Heyde, Committee Clerks, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules,

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques.

Élections Canada :

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada;

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;

Janice Vézina, directrice principale, Financement politique, Vérification et Services intégrés;

William H. Corbett, commissaire aux élections fédérales.

Le président fait une déclaration liminaire.

M. Seidle fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 15, la séance est interrompue.

À 11 h 20, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Kingsley fait une déclaration puis, aidé de Mmes Davidson et Vézina ainsi que de M. Corbett, répond aux questions.

À 13 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 19 septembre 2006
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 47, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Cochrane, Day, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Zimmer (7).

Également présents : Kristen Douglas et Elise Hurtibise-Lorenger, analystes, Bibliothèque du Parlement; Keli Hogan et Till Heyde, greffiers de comité, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des

restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

Library of Parliament:

William R. Young, Parliamentary Librarian;
Jacques Sabourin, Director General, Corporate Services;
James Kalwarowsky, Director, Economics Division;
James Robertson, Principal, Law and Government Division;

Hugh Finsten, Associate Parliamentary Librarian.

Parliamentary Centre:

Peter Dobell, Founding Director.

As an individual:

Don Drummond, Senior Vice-President and Chief Economist,
TD Bank Financial Group.

Infometrica Limited:

Mike McCracken, Chair and Chief Executive Officer.

The Chair made an opening statement.

Mr. Young made a statement and, with Mr. Sabourin,
Mr. Robertson and Mr. Finsten, answered questions.

At 3:12 p.m., the committee suspended.

At 3:25 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Dobell made a statement and answered questions.

At 4:35 p.m., the committee suspended.

At 4:47 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Drummond and Mr. McCracken each made a statement
and answered questions.

At 6:07 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Bibliothèque du Parlement :

William R. Young, bibliothécaire parlementaire;
Jacques Sabourin, directeur général, Services corporatifs;
James Kalwarowsky, directeur, Division de l'économie;
James Robertson, analyste principal, Division du droit et du gouvernement;

Hugh Finsten, bibliothécaire parlementaire adjoint.

Centre parlementaire :

Peter Dobell, directeur-fondateur.

À titre personnel :

Don Drummond, vice-président principal et économiste en
chef, Groupe Financier Banque TD.

Infometrica Limited :

Mike McCracken, président et directeur général.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Young fait une déclaration puis, aidé de MM. Sabourin,
Robertson et Finsten, répond aux questions.

À 15 h 12, la séance est suspendue.

À 15 h 25, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Dobell fait une déclaration puis répond aux questions.

À 16 h 35, la séance est interrompue.

À 16 h 47, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

MM. Drummond et McCracken font chacun une déclaration
puis répondent aux questions.

À 18 h 7, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, September 18, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 10:06 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I wish to call this meeting of the Legal and Constitutional Affairs Committee to order. We are meeting today to continue our study of Bill C-2, more commonly known as the federal accountability bill, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing, and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability.

As senators, our witnesses, and members of the public both here in the room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. I know the committee will give the bill the extensive, careful and detailed study it deserves. During our hearings in June and earlier this month, the committee has already held almost 35 hours of hearings and heard from 42 witnesses.

This week we will continue to look at various aspects of the bill, including accountability, ethics and conflict of interest, political financing, the parliamentary budget office and access to information and privacy.

Our first witness today will help us consider issues relating to ethics and conflict of interest.

[*Translation*]

It is my pleasure to welcome Denis Saint-Martin from the Department of Political Sciences at the University of Montreal. Professor Saint-Martin teaches in the field of public policy and administration.

His articles have been published in various specialized journals in these fields and he recently wrote a book entitled *Building the New Managerialist State: Consultants and Public Management Reform in Comparative Perspective*.

On behalf of the committee, thank you for joining us, Professor Saint-Martin. Without further ado, I will turn the floor over to you, following which we will go to questions and have a discussion which I hope will prove very beneficial to committee members.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 18 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation se réunit aujourd'hui, à 10 h 6, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Mesdames et messieurs les sénateurs, je souhaite déclarer ouverte cette séance du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous nous réunissons aujourd'hui pour continuer notre étude du projet de loi C-2, mieux connu sous le nom de projet de loi fédéral sur la responsabilité, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

Comme le savent les honorables sénateurs, nos témoins, les membres du public ici présents et les Canadiens qui nous regardent à la télévision, ce projet de loi est un élément central du programme du nouveau gouvernement et l'une des mesures législatives les plus importantes dont le Parlement a été saisi au cours des dernières années. Je sais que le comité va consacrer à ce projet de loi l'examen approfondi et minutieux qu'il mérite. Depuis le début de nos travaux, en juin, et au début de septembre, le comité a entendu 42 témoins et a siégé presque 35 heures.

Cette semaine, nous allons continuer d'examiner les divers aspects du projet de loi, y compris la responsabilisation, l'éthique et les conflits d'intérêts, le financement politique, la direction du budget parlementaire, ainsi que l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Notre premier témoin d'aujourd'hui va nous aider à analyser les questions entourant l'éthique et les conflits d'intérêts.

[*Français*]

Il me fait plaisir d'accueillir Denis Saint-Martin, du département des sciences politiques de l'Université de Montréal, où il enseigne dans les domaines de la politique publique et de l'administration.

Il a publié des articles dans diverses revues spécialisées dans ces domaines et a récemment publié un livre intitulé : *Building the New Managerialist State : Consultants and Public Management Reform in Comparative Perspective*.

Monsieur Saint-Martin, le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et nous passerons ensuite à une période de questions et de discussion qui sera, je l'espère, très utile pour les membres du comité.

Mr. Denis Saint-Martin, Professor, Faculty of Arts and Sciences, University of Montreal: Mr. Chairman, thank you for inviting me to speak about this important bill that will transform in a very radical way the face of the federal public administration as we have known it since the end of World War II.

I have already sent my notes to committee members and I would like to quickly review them with you at this time.

I would like to begin by making two remarks of a more general order and then continue with three specific comments about Bill C-2.

In their testimony before the committee, Mr. Howard Wilson and Mr. Bernard Shapiro observed that Bill C-2 called for a new way of tackling ethical and conflict of interest issues. They pointed out that the proposed legislation called for a regulatory approach, that is an approach based on rules, unlike the previous regime which placed greater emphasis on broad principles and values, and noted that these rules would eventually be entrenched in law.

They also said that on the downside, this approach, which was probably more demanding, was also more constraining, that it had its strengths and weaknesses, and that it was more rigid, mechanical and bureaucratic. It does not provide parameters or broad guidelines to those called upon to interpret conflict of interest rules.

Committee members know as well as I do that ethical questions in politics are not black and white, but always fall into grey areas.

All I can do is reiterate the position of Mr. Shapiro and Mr. Wilson and encourage you to include in the bill a preamble in which Parliament would define the values meant to serve as a framework for interpretation when the rules are applied. One source of inspiration could be the seven principles of public life found on the first page of the code of conduct for British MPs.

[English]

To put it bluntly, ethic rules do not strengthen public confidence in the political process. Understandably, the government has wanted to put the code of conduct for public office-holders into an act to show Canadians that it attaches the highest importance to questions of conflict of interest, ethics and integrity. Of course, when entrenched in such an act, the code will be stronger, credible and much more demanding. In brief, the ethics bar will be raised to an even higher level than it was before. The purpose of using such a rules-based approach to a question of ethics and conflict of interest is to bolster, to strengthen citizens' confidence in their political institution, in their government.

Denis Saint-Martin, professeur, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal : Monsieur le président, je vous remercie de votre invitation qui me donne l'occasion de me prononcer sur cet important projet de loi qui transformera l'administration publique fédérale de la façon la plus radicale que l'on ait connue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

J'ai déjà fait parvenir mes notes aux membres du comité. Je vais rapidement reprendre ces propos avec vous.

J'aimerais faire, tout d'abord, deux observations générales, et ensuite, j'aimerais parler de trois points spécifiques concernant le projet de loi C-2.

Lors de leur témoignage, M. Howard Wilson et M. Bernard Shapiro vous ont déjà mentionné que le projet de loi C-2 représentait une nouvelle approche sur la façon d'aborder les questions d'éthique et de conflits d'intérêts. Ils ont dit que cela représentait une approche réglementaire — c'est-à-dire axée sur les règles plutôt qu'une approche basée sur les grands principes et les valeurs tels qu'abordés dans l'approche précédente — et que cette approche fondée sur les règles sera éventuellement enchâssée dans la loi.

Ils vous ont aussi dit que cette approche, qui était probablement plus exigeante, avait aussi comme côté moins positif d'être plus restrictive, qu'elle avait des forces et des faiblesses, que c'était une approche plus mécanique, rigide et bureaucratique. Ce n'est pas une approche qui peut fournir des lignes directrices à ceux et celles qui ont à interpréter des questions de conflits d'intérêts. Cela ne leur donne pas les grands principes directeurs.

Vous savez comme moi que les questions d'éthique en politique se situent toujours non pas dans les zones blanches ou noires mais toujours dans les zones grises.

Je ne peux donc que réitérer la position de MM. Shapiro et Wilson et vous encourager à inclure dans le projet de loi un préambule où le Parlement définirait les valeurs devant servir de cadre d'interprétation lorsque vient le moment d'appliquer les règles. On pourrait, pour ce faire, s'inspirer du seven principles of public life, que l'on retrouve dans le code d'éthique des députés de Westminster, au Royaume-Uni.

[Traduction]

Pour dire les choses comme elles sont, les règles d'éthique ne renforcent pas la confiance des citoyens envers la politique. Comme on peut le comprendre, le gouvernement a voulu mettre le Code de conduite des titulaires de charge publique dans une loi pour montrer aux Canadiens qu'il accorde la plus haute importance aux questions des conflits d'intérêts, de l'éthique et de l'intégrité. Bien sûr, lorsqu'il sera enchâssé dans une loi, le code sera beaucoup plus fort, crédible et beaucoup plus exigeant. Bref, la barre de l'éthique sera élevée à un niveau encore plus haut qu'auparavant. L'utilisation de l'approche réglementaire en matière d'éthique et de conflits d'intérêts vise à renforcer la confiance des citoyens à l'endroit de leurs institutions politiques, de leur gouvernement.

We all know that during the past 20 or 30 years a steady decline in public trust in political institutions has occurred. Stricter ethics rules are adopted in the hope of restoring public confidence. Thus, a cause and effect relationship is established between ethics rules and public confidence in political institutions.

My point is that such a link between ethics rules and public trust in government and political institutions is not empirical and has no scientific basis; it is purely political. From all the research I have consulted over the past 10 years, I published a book a couple of months ago that examines the codes of ethics in five countries. It shows that there is absolutely no link between ethics rules and public confidence in political institutions.

[Translation]

As you know, the United States has more ethics rules than any other country. After the Watergate scandal in the 1970s, the U.S. federal government brought in a host of rules and codes, enacted ethics legislation, created the office of ethics commissioner and so forth. However, the U.S. also rates the lowest in the world among G8 countries in terms of public confidence in political institutions.

[English]

In fact, the research shows that there is an opposite link between ethics rules and public confidence. More ethics rules and other mechanisms in bureaucracy for monitoring ethics leads to greater public cynicism. Why does the rules-based approach to conflict of interest and ethics issues not strengthen public confidence? It is simply because of the politicization of the process of ethics regulation. The regulatory approach creates a situation in which ethics rules become weapons of partisan combat. The more ethics rules there are, the more politicians and parties use those rules to attack and discredit their opponents. An individual does not have to violate the rules to have his or her reputation smeared; simply asking the ethics commissioner to conduct an investigation is sufficient. The damage is done even if the commissioner determines that the person did nothing wrong. In politics, as senators know better than I, there is no presumption of innocence. The politicization of ethics rules discredits any process to regulate ethics in the eyes of the public. When ethics become a battleground for partisanship, citizens lose confidence in politics. When ethics rules are used as a weapon of political combat, they lose their moral authority. Those are the two general comments that I wanted to make as an introduction.

[Translation]

I would now like to discuss with you three specific elements of Bill C-2. The first is the definition of the concept of "private interest." Section 4 of the bill defines the concept of a conflict of interest and stipulates that:

Nous savons tous que depuis une vingtaine ou une trentaine d'années, il y a un déclin constant de la confiance du public envers les institutions politiques. On adopte des règles d'éthique plus sévères dans l'espoir de redonner confiance aux citoyens. Un lien de cause à effet est ainsi établi entre les règles d'éthique et la confiance des citoyens envers les institutions politiques.

Mon avis est que ce lien n'existe pas en réalité. Le lien entre les règles d'éthique et la confiance des citoyens envers le gouvernement et les institutions politiques est non empirique et n'a aucune base scientifique; il est purement politique. Pendant dix ans, j'ai consulté les recherches en vue de rédiger un livre que j'ai publié il y a quelques mois et qui porte sur les codes d'éthique de cinq pays. J'y montre qu'il n'y a absolument aucun lien entre les règles d'éthique et la confiance du public envers les institutions politiques.

[Français]

Vous savez comme moi que les États-Unis sont le pays où il y a le plus de règles d'éthique. Suite au scandale du Watergate dans les années 70, le gouvernement fédéral américain s'est doté d'une panoplie de règles, de codes, de lois d'éthique, de vérificateur général à l'éthique, et cetera. Mais on sait aussi que les États-Unis sont le pays où la confiance dans les institutions politiques est la plus basse de tous les pays du monde, du moins les pays du G8.

[Traduction]

En fait, la recherche montre plutôt un lien contraire entre les règles d'éthique et la confiance du public. Plus il y a de règles d'éthique, plus il y a de mécanismes dans la bureaucratie pour surveiller l'éthique, plus le cynisme de la population envers la politique est grand. Pourquoi l'approche réglementaire des conflits d'intérêts et de l'éthique ne renforce-t-elle pas la confiance des citoyens? C'est simplement à cause de la politisation du processus de régulation de l'éthique. L'approche réglementaire crée une situation où les règles d'éthique deviennent des armes du combat partisan. Plus il y a de règles d'éthique, plus les politiciens et les partis les utilisent pour attaquer, pour discréditer leurs opposants. Pour salir la réputation de quelqu'un, nul besoin que celui-ci ait vraiment violé les règles. Il suffit de demander au commissaire à l'éthique de faire une enquête. Même si le commissaire juge que la personne en question n'a rien fait de répréhensible, le mal est déjà fait. Il n'y a pas de présomption d'innocence en politique, les sénateurs le savent mieux que moi. La politisation des règles d'éthique a pour effet de discréditer, auprès de l'opinion publique, tout le processus de régulation de l'éthique. Quand l'éthique devient un cheval de bataille de la partisanerie, les citoyens perdent confiance envers la politique. Quand les règles d'éthique sont utilisées comme arme de combat politique, elles perdent leur autorité morale. C'étaient les deux grandes observations que je voulais faire en guise d'introduction.

[Français]

J'aimerais maintenant parler de trois points spécifiques au projet de loi C-2. Le premier point, c'est définir la notion d'intérêt personnel. L'article 4 du projet de loi définit la notion de conflits d'intérêts et dit que :

... a public office holder is in a conflict of interest when he or she exercises an official power, duty or function that provides an opportunity to further his or her private interests ...

Section 6 goes on to say that no minister or MP shall debate or vote on a question that would place him or her in a conflict of interest. Therefore, it can be argued that the entire definition of conflict of interest as found in the bill rests on the concept of private interest. Yet, nowhere is this concept defined.

For example, does the concept of private interest include the private interest of an MP who wishes to be re-elected in the next election? For example, should an MP in this situation abstain from voting on a bill that would create a Crown corporation and hence, hundreds of jobs in his or her riding, since this could increase the MP's chances of re-election?

In my opinion, the concept of private interest is much too vague, at least in the French version of the bill. It would be preferable to follow the lead of other countries, come up with a less subjective definition and limit the definition to questions of material or pecuniary interest.

As for my second observation, the bill refers several times to the fact that ministerial advisors will henceforth be subject to the same ethics rules.

Section 2 defines a ministerial advisor as a person, other than a public servant, who occupies a position in the office of a minister of the Crown or a minister of state and who provides policy advice. The bill makes reference several times to ministerial staff, but nowhere is there mention of the Prime Minister's advisors.

The bill clearly defines the duties and rights of the Prime Minister, whereas it makes no reference to the Prime Minister's advisors. This strikes me as a serious omission, particularly in light of what we learned from the Gomery Commission, and I urge you to pay particular attention to this point.

The third point I want to make concerns section 85(b) of the bill which stipulates that the Ethics Commissioner's mandate is also to provide confidential advice to the PM on ethical issues. There is a risk of confounding roles here. You know better than I do that the office of Ethics Commissioner reports to the legislative branch, not to the Executive.

However, section 85(b) assigns to the Commissioner, when the latter is called upon to provide confidential advice to the Prime Minister, a deputy minister's role, hence a position that comes under the Executive. The Commission is being asked to take on the role of ethics police for the Executive and at the same time, to serve as private advisor to the Prime Minister.

... un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel [...]

L'article 6 (2) dit qu'il est interdit à tout ministre ou député de participer à un vote ou à un débat touchant une question où il pourrait y avoir un conflit d'intérêts. On peut donc dire que toute la notion de conflit d'intérêts, telle qu'elle est définie dans le projet de loi, tourne autour de l'idée d'intérêt personnel. Mais cette idée d'intérêt personnel n'est définie nulle part.

Est-ce que l'idée d'intérêt personnel inclut par exemple l'intérêt d'un politicien ou d'un député qui veut se faire réélire et gagner les prochaines élections? Est-ce qu'un tel député devrait, par exemple, s'abstenir de voter sur un projet de loi qui créerait une société d'État et donc de centaines d'emplois dans son comté? Parce que cela va affecter son intérêt personnel si l'on crée des centaines d'emplois dans son comté et il risque de gagner les élections plus facilement.

Il me semble que cette notion, du moins dans la version française du projet de loi, cette notion d'intérêt personnel est beaucoup trop vague. Lorsqu'on regarde ce que les autres pays font, on devrait plutôt essayer d'avoir une définition moins subjective et restreindre les questions de conflit d'intérêts aux questions d'intérêt matériel et pécuniaire.

S'agissant du deuxième point que je veux aborder avec vous, c'est que le projet de loi mentionne à plusieurs endroits dorénavant d'appliquer les mêmes règles aux conseillers politiques qui travaillent dans les cabinets ministériels. Eux aussi dorénavant seront soumis aux mêmes règles.

L'article 2 définit un conseiller ministériel comme une personne autre qu'un fonctionnaire qui occupe un poste au cabinet d'un ministre ou d'un ministre d'État et qui fournit des conseils en matière de politiques. On parle aussi de personnel ministériel à plusieurs endroits dans le projet de loi, mais à nulle part on ne parle des conseillers du premier ministre.

Le projet de loi, lorsqu'il veut spécifier les devoirs et les pouvoirs du premier ministre, c'est explicitement défini, alors que pour les conseillers ministériels, je n'ai trouvé nulle part une référence aux conseillers qui travaillent au bureau du premier ministre. À la lumière de ce qu'on a appris lors des audiences de la commission Gomery, je pense que c'est une lacune importante et je vous encourage à y porter une attention particulière.

Le troisième point concerne l'article 85b) qui dit que le commissaire à l'éthique a aussi pour mission de donner des avis confidentiels au premier ministre sur les questions d'éthique. Il me semble qu'il y a là un risque de confusion des genres. Le commissaire à l'éthique, vous le savez plus que moi, est un officier qui relève de la branche législative et non pas de l'exécutif.

On peut toutefois dire que l'article 85b) donne au commissaire, lorsqu'il lui demande de donner des avis confidentiels au premier ministre, un rôle de sous-ministre, donc quelqu'un qui relève de l'exécutif. On lui demande donc d'être à la fois le policier de l'éthique des ministres et, en même temps, d'être le conseiller confidentiel du premier ministre.

Yet, the Prime Minister already has an ethics advisor, namely the Clerk of the Privy Council. Historically, that has been the Clerk's role. Is the Auditor General asked to provide confidential financial advice to the Prime Minister? No. When the Auditor General has advice to give the Prime Minister, she does so publicly, in her reports. I see no reason why such a distinction should be drawn between an officer of Parliament, the Ethics Commissioner, and another office.

In my opinion, this provision is pointless. It could potentially create legitimacy issues for the office of the Ethics Commissioner who will act as both confidential advisor to the Prime Minister and ethics watchdog. This could lead to problems, as I see it, and heaven knows the Commissioner has enough problems to contend with at this time.

[English]

Politics, like the environment, is a public good. We should pay attention to politics, because without it there is no democracy. Politics is the blood that flows through the heart of democracy. Too often, politics is wasted; too often, it is exploited for strategic purposes, to score points against our political adversaries. One can espouse the adoption of stricter ethics rules to show that one has a higher level of public morality than the opponent has. Parties can win elections in this way. The more detailed, formal and legalized ethics rules become, the more the public seems to turn off politics.

Ethics rules, whatever their number, do not make government more ethical but they make people more cynical. It is my worry, as a citizen, that over the past few years we have been trying to build an ethics regime out of distrust because it seems that every public official is suspect. If a society assumes that its politicians are venal, greedy and self-serving, then it had best take care to ensure that this does not become a self-fulfilling prophecy.

The Chairman: Thank you very much for that excellent overview. There is a lot to think about in your presentation. You raise a number of issues, some of which have been canvassed already. You referred in your remarks to some of the witnesses who have come before us already dealing with these issues. We will take yours into account. We had an excellent presentation from another professor from Montreal, René Villemure, an ethicist who also analyzed the use of the word "ethics" throughout this bill. He also gave us some valuable advice.

You brought a red book with you. Your main theme is that ethics rules, whatever their number, do not make government more ethical. You have said that several times throughout your presentation. What is your proof of that and what evidence and what empirical research have you done for that? I would have thought that one rule was better than none. In your book, did do

Pourtant, le premier ministre a déjà un conseiller à l'éthique, c'est le greffier du Conseil privé. Historiquement, c'est son rôle, c'est à lui qu'appartient cette fonction. Est-ce qu'on demande à la vérificatrice générale de donner des avis confidentiels au premier ministre sur les questions de finances publiques? Non. Lorsqu'elle a des avis à donner, elle le fait publiquement dans ses rapports au Parlement. Je ne vois pas pourquoi on ferait une telle distinction entre un agent du Parlement, le commissaire à l'éthique, et un autre.

À mon avis, cette clause est inutile. Elle risque simplement de créer des problèmes de légitimité pour le bureau du commissaire à l'éthique qui aura un peu un conflit de loyauté, à la fois conseiller confidentiel du premier ministre mais en même temps chien de garde de l'éthique. À mon avis, cela risque de lui créer des problèmes et Dieu sait qu'il en a suffisamment.

[Traduction]

La politique, comme l'environnement, est un bien commun. Il est nécessaire d'y faire attention parce que sans la politique, la démocratie n'est pas possible. La politique est le sang qui fait battre le cœur de la démocratie. Trop souvent, on a tendance à gaspiller la politique, à l'exploiter à des fins stratégiques pour marquer des points contre ses adversaires politiques. On peut dire que l'on va adopter des règles d'éthique plus sévères pour montrer que sa moralité publique est plus grande que celle de ses opposants politiques. Des partis peuvent gagner des élections de cette façon. Mais plus les règles d'éthique sont détaillées, formelles et exigeantes, plus le public semble se désintéresser de la politique.

Les règles d'éthique, quel qu'en soit le nombre, ne rendent pas le gouvernement plus éthique, mais rendent la population plus cynique. En tant que citoyen, je m'inquiète de constater que depuis quelques années, nous essayons d'établir un régime d'éthique fondé sur la méfiance, parce que tous les fonctionnaires semblent suspects. Si une société prend pour acquis que ses hommes et ses femmes politiques sont vénaux, avides et égoïstes, alors il vaut mieux veiller à ce que cette prédiction ne se réalise pas.

Le président : Je vous remercie infiniment de cet excellent résumé. Il donne fort à réfléchir. Vous avez soulevé de nombreuses questions, dont quelques-unes que nous avons déjà examinées. Vous avez fait référence, dans vos observations, à certains témoins qui ont déjà comparu devant nous sur ces questions. Nous allons tenir compte des vôtres. Nous avons reçu un excellent témoignage d'un autre professeur de Montréal, René Villemure, un éthicien qui a lui aussi analysé l'utilisation du mot « éthique » dans ce projet de loi. Il nous a donné de précieux conseils.

Vous avez apporté un livre rouge avec vous. Votre message principal, c'est que les règles d'éthique, quel qu'en soit le nombre, ne rendent pas le gouvernement plus éthique. Vous l'avez dit plusieurs fois pendant votre exposé. Quelles sont vos preuves et sur quelles recherches empiriques vous fondez-vous? Je serais porté à croire qu'il est préférable d'avoir une règle plutôt

you empirical research and does your book show that even one rule will not help?

Mr. Saint-Martin: No. I have relied on research done by colleagues in the United States, where this issue of ethics rules and public integrity and public confidence in politics has been at the centre of political debate for 30 years. The United States is the number one country in terms of the thickness of its ethics and its conflict of interest rules. There is research in the United States showing that there is no link between ethics rules and public trust. It is like saying that there is a link between the Iraq war and 9/11. We know that politicians will like to say there is such a link, and it is totally legitimate to say so, but my role as a researcher is to try to go a bit deeper and to say, no, there is no such link.

The Chairman: Have you done any empirical research in Canada on this subject?

Mr. Saint-Martin: Yes. My colleague André Blais at the University of Montreal is one of the experts in Canada on public opinion. In his latest book, co-authored with Maureen Mancuso, he has proven this. Ethics has become politicized in the past 10 to 15 years and people tend to think that politicians are more dishonest than in the past. When you look over 100 years of history, you see that politics, in fact, has improved. The key paradox is why people think politicians are more dishonest when we have more solid ethics regimes to guarantee honesty.

A survey of public attitudes towards conducts in public life, done for the committee on standards in public life in the United Kingdom just a couple of months ago, posed the following question: "How do you think standards of public office-holders in Britain today compare to a few years ago?" The majority of people think they stayed the same; 31 per cent think the standards got worse or a bit worse.

The Chairman: Would you mind if we had a copy of that for our committee?

Mr. Saint-Martin: Absolutely; that could be useful for your deliberations.

Senator Day: We will pay for that; the witness will not have to provide it free of charge.

Mr. Saint-Martin: It can be downloaded free from the Internet.

[Translation]

Senator Joyal: I am tempted to open the discussion by coming back the question raised by our chairman.

qu'aucune. Avez-vous fait des recherches empiriques pour rédiger votre livre et ce livre nous montre-t-il que même une règle ne sert à rien?

M. Saint-Martin : Non. Je me suis fié à des recherches effectuées par des collègues des États-Unis, où la question des règles d'éthique, de l'intégrité publique et de la confiance du public quant à la politique est au cœur du débat politique depuis trente ans. Les États-Unis figurent au premier rang mondial au chapitre de l'épaisseur de leurs règles sur l'éthique et les conflits d'intérêts. Il y a des recherches aux États-Unis qui montrent qu'il n'existe pas de lien entre les règles d'éthique et la confiance du public. C'est comme de dire qu'il existe un lien entre la guerre en Irak et le 11 septembre. Nous savons que les hommes et femmes politiques aiment dire qu'il y en a un, et c'est totalement légitime, mais mon rôle de chercheur consiste à aller un peu plus loin et à dire que non, ce lien n'existe pas.

Le président : Avez-vous fait des recherches empiriques au Canada sur le sujet?

M. Saint-Martin : Oui. Mon collègue André Blais de l'Université de Montréal est l'un des experts du Canada sur l'opinion publique. Dans son dernier livre, qu'il a coécrit avec Maureen Mancuso, il l'a prouvé. L'éthique s'est politisée depuis dix ou quinze ans, et les gens ont tendance à croire que les politiciens sont plus malhonnêtes qu'avant. Si l'on examine l'histoire sur plus de cents ans, on voit que dans les faits, la politique s'est améliorée. Le grand paradoxe est le suivant : pourquoi la population croit-elle que les politiciens sont plus malhonnêtes même si nous avons des régimes d'éthique plus rigoureux pour garantir l'honnêteté?

Dans un sondage sur les attitudes du public envers les comportements dans la vie publique, une étude réalisée pour le comité sur les normes de la vie publique au Royaume-Uni, il y a quelques mois, on a posé cette question : « Comment croyez-vous que les normes actuelles des titulaires de charge publique en Grande-Bretagne se comparent à celles d'il y a quelques années? » La majorité des gens pensent qu'elles sont restées les mêmes, tandis que 31 p. 100 estiment qu'elles ont empiré au moins un peu.

Le président : Le comité pourrait-il en avoir une copie?

M. Saint-Martin : Bien sûr; ce document pourrait être utile à vos délibérations.

Le sénateur Day : Nous allons le payer; le témoin n'aura pas à en assumer les coûts.

M. Saint-Martin : On peut le télécharger gratuitement sur Internet.

[Français]

Le sénateur Joyal : Je suis tenté d'ouvrir la discussion en reprenant la question soulevée par notre président.

These days, it is difficult to imagine a world without ethics rules. I think such rules are here to stay. They have become a given for anyone involved in politics and by that I mean for parliamentarians as well as for government administrators.

The problem, as you have so clearly pinpointed, is that the ethics debate has in your own words been politicized. When a person in public office makes an allegation involving a public good, the media are all over the story. The news ends up making the headlines. As you indicated, once that happens, the damage has already been done and the public's trust is compromised. Should we not be focusing instead on how people in public office deal with ethical questions?

Last year in the House of Commons, a number of stinging allegations were made, to the point where the target of the allegations was no longer any one individual or the person whose credibility was being questioned, but rather the Ethics Commissioner himself. The process had come full circle. When the politicians disagreed with the Ethics Commissioner's findings, that is when a person's guilt was not acknowledged, as the public was demanding, then fingers were pointed at the Commissioner.

Should we not be re-examining how parliamentarians deal with the ethics question? Is this not part of the solution to the problem identified by the Chairman, a problem that you so clearly defined? In other words, should we not be re-examining how the rules of ethics should apply to parliamentarians?

We heard the testimony of Mr. Wilson and Mr. Shapiro and both were in some respects victims of the debate. They were accused of everything under the sun because to some, they had not delivered the findings people had hoped for, namely issuing condemnations and meting out punishments as an example. Should we not be focusing on this point?

Mr. Saint-Martin: I totally agree with you. What needs to change is the behaviour of our elected representatives.

In the social sciences field, we often refer to the "prisoner's dilemma," and politicians seem to be somewhat caught up in this game.

A politician may admit that a scandal occurred, but may decide not to react or to put in place myriad new rules, because he is not convinced that these will result in a government with greater integrity. That might well be the more candid position to take, but opponents would quickly wade in with their take on the situation.

Hence the reference to the "prisoner's dilemma," or who will be the first to react to the situation.

Il serait difficile de concevoir, dans le contexte contemporain, qu'il n'y ait pas de règle d'éthique. Je pense que les règles d'éthique sont là pour demeurer. Elles sont devenues une sorte de donnée de la vie politique — et quand je dis « de la vie politique », je parle autant des parlementaires que de l'administration publique.

Le problème, et vous l'avez bien identifié, vient de la politisation du débat éthique, pour reprendre vos termes. Lorsqu'un homme public ou une femme publique fait une allégation sur un effet public, les médias évidemment s'emparent du sujet. Cette nouvelle fait « un scandale » et on la retrouve dans les manchettes. Comme vous dites, une fois que le sujet se retrouve dans les manchettes, le dommage est déjà fait et le niveau de confiance des citoyens est remis en question. Est-ce qu'on ne devrait pas plutôt réfléchir à la façon dont les politiciens abordent les questions d'éthique?

On a pu entendre du côté de la Chambre des communes, l'an dernier, différentes allégations percutantes, à tel point qu'à un moment donné ce n'était plus l'individu qui faisait l'objet d'allégations, ou la personne dont on doutait de l'honnêteté, mais le commissaire à l'éthique lui-même. La roue avait fait un tour complet. Lorsque les politiciens n'aimaient pas la conclusion du commissaire à l'éthique, c'est-à-dire lorsque le tribunal n'avait pas reconnu la culpabilité comme la clameur publique le voulait, on s'en prenait au juge.

Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu de revoir notre façon d'aborder la gestion de l'éthique par les parlementaires? Est-ce que ce n'est pas là une partie de la solution au problème qu'a soulevé le président et que vous-même avez élaboré de façon très claire? En d'autres mots, est-ce qu'on ne devrait pas revoir notre façon de mettre en place l'éthique au niveau des parlementaires comme tels?

Nous avons entendu les témoignages de MM. Wilson et Shapiro et tous les deux ont été victimes de ce débat, d'une certaine façon. Ils ont été accusés de tous les maux et de tous les péchés de la terre parce, aux yeux de certains, ils n'avaient pas donné la conclusion espérée, c'est-à-dire une condamnation et des punitions exemplaires. Est-ce qu'on ne devrait pas plutôt se concentrer sur ce point dans notre réflexion?

M. Saint-Martin : Je suis tout à fait d'accord. C'est surtout au niveau des comportements de nos élus, de nos représentants, que doit se faire la transformation.

En sciences sociales, on parle souvent du « dilemme du prisonnier » et les politiciens se retrouvent un peu pris dans ce jeu.

Un politicien pourrait avouer qu'il y a eu scandale, mais décider de ne pas réagir ni de mettre en place mille et une nouvelles règles, n'étant pas persuadé que de nouvelles règles aideront à obtenir un gouvernement plus intègre. Cette position serait certes assez candide, mais les opposants lui diraient vite leur façon de voir les choses.

C'est en ce sens que l'on parle d'un « dilemme du prisonnier », à savoir qui sera le premier à agir.

Consider another example. Quebec is the only province in Canada not to have an independent ethics commissioner or a code of ethics entrenched in law for the assembly, unlike other provinces and the federal Parliament. The polls, however, show that Quebecers have a higher level of confidence in the political process in their province than do Canadians elsewhere. Obviously, numbers can be interpreted different ways. However, ethics rules should be judged on the basis of what they can achieve. They cannot boost the public's confidence.

As the Chairman said, we need rules. They provide us with some guidance and help everyone to move in the same direction. However, at some point, there can be too many rules. When the government steps in to regulate the corporate world and the private sector, then over-regulation can become a problem.

[English]

We will then be talking about the need for regulating the economy, having less rules and having smart regulations. I am waiting for the day we have smart regulations for the public sector as well.

[Translation]

I would like to draw your attention to a American publication entitled *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. The authors of this book examined the situation in the United States and found that when too many regulations are brought in to address conflict of interest and ethical issues, this results in a great deal of bureaucracy. Managers who work for governments end up spending more of their time dealing with paperwork and enforcing the rules instead of serving the public and providing quality services.

An overabundance of regulations is brought in in the hopes of ensuring a government free of corruption.

While this is an entirely laudable objective, the regulatory process in place encourages a dysfunctional bureaucracy where the bureaucrats pay more attention to the rules than they do to the major objectives that they should be pursuing. The end result is a form of alienation where the services delivered to the public are of a poorer quality. It is a vicious circle.

[English]

It is a Catch-22; you're damned if you do, damned if you don't.

[Translation]

When will a politician finally speak up and call for a return to core values, instead of more bureaucracy, ethics commissioners and so forth?

Autre exemple, le Québec est la seule province au Canada où il n'y a pas de commissaire à l'éthique indépendant et où l'assemblée n'a pas de code d'éthique enchâssé dans une loi, comme dans les autres provinces et comme on l'a fait ici. Lorsqu'on regarde les sondages, le taux de confiance des citoyens québécois envers le processus politique provincial est plus fort que dans le reste du Canada. Évidemment, on peut interpréter les chiffres comme on l'entend. Toutefois, on devrait juger les règles d'éthique en fonction de ce qu'elles peuvent faire. Elles ne peuvent pas renforcer la confiance des citoyens.

Comme le président l'a indiqué, on ne peut pas ne pas avoir de règles. On a besoin de règles pour se donner des principes directeurs et s'assurer qu'on va tous dans la même direction. Mais à un certain point il peut y avoir surréglementation. Lorsque le gouvernement réglemente le monde des affaires et le secteur privé, on sait qu'à un certain moment il peut y avoir trop de réglementation.

[Traduction]

Nous parlerons ensuite de la nécessité de réglementer l'économie, d'avoir moins de règles et une réglementation intelligente. J'ai hâte que nous ayons une réglementation intelligente pour le secteur public également.

[Français]

J'aimerais porter à votre attention un ouvrage américain intitulé : *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Les auteurs de cet ouvrage observent le cas américain et constatent que lorsqu'on surréglemente les questions de conflits d'intérêts et d'éthique, d'intégrité, cela crée beaucoup de bureaucratie. Les gestionnaires, qui travaillent pour les gouvernements, les officiels, vont donc passer une plus grande partie de leur temps à faire de la paperasse, à s'occuper des règles, plutôt qu'à servir les citoyens et leur donner des services de qualité.

On surréglemente dans le but d'avoir un gouvernement exempt de corruption.

C'est un objectif tout à fait noble, mais les moyens réglementaires qu'on utilise encouragent cette espèce de dysfonction de la bureaucratie. C'est-à-dire, les bureaucrates qui sont plus attentifs aux règles qu'aux grands objectifs qu'ils devraient servir. Donc, on crée de l'aliénation, on fait en sorte que les services rendus aux citoyens sont de moindre qualité. C'est un cercle vicieux.

[Traduction]

C'est une impasse. Quoi que vous fassiez, on vous critiquera.

[Français]

À quel moment, un politicien nous dira-t-il qu'il voudrait qu'on revienne aux valeurs de base et non pas à plus de bureaucratie, plus de commissaires à l'éthique ainsi de suite.

[English]

Senator Joyal: I will use an English expression you mentioned in your presentation this morning — that is, allegation is guilt in politics.

[Translation]

All it takes is for one allegation against a person for public opinion to automatically presume that this individual is guilty. Public life and private life are entirely different. In private life, a person is presumed innocent. There is no such presumption of innocence in public life. Once an allegation has been made, the public immediately presumes the person targeted is guilty, somewhat like we see in the French system.

Mr. Saint-Martin: Exactly.

Senator Joyal: How can we reign in the allegations that politicians direct at one another, to minimize the negativity that you spoke of this morning?

Mr. Saint-Martin: That is an excellent question. I will give you an oblique answer. With respect to the politicization of the process of regulating ethics in the case of elected officials and senior bureaucrats, research has shown that the higher a person's standing, the more politicized the process becomes. An ordinary back-bencher who used his office budget to pay for his children's travel expenses will certainly attract some media attention, but the incident would be more politicized if the member in question was a minister or the Prime Minister. The negative side of the politicization process is directly tied to the status of the individuals under investigation. Bill C-2 will affect all those subject to this regime, namely public office holders, ministers and senior bureaucrats. The bill makes provision for a process whereby a complaint may be lodged if there is sufficient justification or grounds for doing so.

My concern is that the process of initiating an inquiry may become somewhat of a free-for-all or another way of getting to someone, as we sometimes see during Question Period. How do we prevent that from happening? In my opinion, the details of the investigation should remain under wraps until the Ethics Commissioner has ruled on the case. They should not be leaked to the press and that case should not be discussed during Question Period. If an MP has evidence of a minister's wrongdoing, then he should make his case to the Ethics Commissioner and await his ruling. You will tell me that I am expecting a lot, but the process should be as discreet as possible, until the Commissioner has ruled.

Similarly, when the Auditor General audits a department, the details should not be daily fodder for the press. We should wait until the Auditor General has tabled her report. I do not see why it should be any different in this case.

Senator Joyal: My next question concerns the first point you made, namely the inclusion of general guiding principles in the bill. You called to mind certain comments made by Mr. Shapiro, specifically the fact that the bill lists activities or actions that are

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Comme vous l'avez dit dans votre exposé ce matin, une allégation est synonyme de culpabilité en politique.

[Français]

Il suffit simplement de faire une allégation sur une personne pour que, automatiquement, une vaste majorité de l'opinion croit que la personne est présumée coupable. Dans la vie publique ce n'est pas comme dans la vie privée; dans la vie privée on a droit à la présomption d'innocence. Dans la vie publique on n'a pas droit à la présomption d'innocence. Une allégation au départ, un peu comme dans le système français, nous rend immédiatement coupable aux yeux de l'opinion publique.

M. Saint-Martin : Exact.

Le sénateur Joyal : Comment pourrait-on encadrer les allégations que les politiciens peuvent faire les uns sur les autres afin qu'on diminue l'impact du négativisme que vous avez décrit ce matin?

M. Saint-Martin : Il s'agit d'une très bonne question. Je vais répondre de façon oblique. Dans la politisation du processus de réglementation de l'éthique des élus et des hauts fonctionnaires, on sait que la recherche démontre que plus le statut de la personne est élevé, plus le processus est politisé. S'il s'agit d'un simple député d'arrière-ban, qui a fait voyager ses enfants sur ses fonds parlementaires, il est certain qu'il y aura une couverture médiatique mais pas aussi politisée que lorsqu'il s'agit d'un ministre ou du premier ministre. Le caractère négatif de cette politisation est relié au statut des gens sous investigation. Le projet de loi C-2 touchera tous ceux qui seront soumis à ce régime : les titulaires de charge publique, les ministres et les hauts fonctionnaires. Ce projet de loi crée un processus où l'on peut déposer une plainte si on a des raisons relativement bien fondées.

Ce qui m'inquiète c'est que le processus d'initiation d'une enquête devienne l'extension d'un cirque tel celui que l'on voit parfois à la période des questions, que ce soit une autre façon d'aller chercher quelqu'un. Comment fait-on pour limiter cela? À mon avis, il faudrait que le processus demeure secret jusqu'à ce que le commissaire à l'éthique rende sa décision. Il ne faudrait pas que les médias soient au courant ou qu'on en parle à la période des questions. Si un député a des preuves contre un ministre, cela devrait se faire entre ce député et le commissaire à l'éthique et attendre une décision. C'est beaucoup demander, vous me direz, mais il faudrait rendre ce processus le moins public possible, jusqu'à ce que le commissaire rende son verdict.

De la même façon lorsqu'un audit est fait dans un ministère par la vérificatrice générale, on n'en commande pas tous les jours, on attend que la vérificatrice dépose son rapport. Je ne vois aucune raison de traiter cela de façon différente.

Le sénateur Joyal : La question suivante que je serais tenté d'aborder avec vous a trait à votre premier point, c'est-à-dire l'inclusion de principes généraux dans le projet de loi et en cela vous reprenez les propositions que M. Shapiro a faites.

prohibited, but does not include guidelines. It prohibits certain things, but does not tell a person with public responsibilities how he or she should behave in general. Mr. Shapiro remarked that most cases fall into grey areas and in order to have an enlightened decision, some guiding principles or values should be stated in the proposed legislation.

You mentioned the code of conduct in place at Westminster. Several years ago, a number of senators were entrusted with the task of drafting a code of ethics for senators and for reviewing these particular guiding principles.

In your opinion, what fundamental principles should be set out in the proposed legislation?

Mr. Saint-Martin: That is a very good question. One can always draw on the experience of others. It is not a question of reinventing the wheel, only of acting as expeditiously as possible.

[English]

The British system of ethics regulation is working relatively well. As you may know, unlike here in Canada, the British do not have an Ethics Commissioner. Rather, they have a parliamentary officer, who is the servant of the parliamentary committee, and the parliament officer looks after ethics issues. It is not an independent body. It is under the direction of a committee of parliamentarians. In that sense, it is not at all like the Ethics Commissioner here. One would be hard-pressed to say that ethics in British politics is worse than in Canadian politics. I do not think we can make that argument.

The seven principles that the British use are selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty and leadership. We should be inspired by those principles.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to address the scope of the code of ethics. A Montreal newspaper — I will not say which one — reported this morning on its front page that one of the bill's weaknesses was its failure to address the issue of lobbying by parliamentarians, and by MPs in particular. Upon retiring, a former MP can immediately join a private firm, register as a lobbyist and make representations to the government, whereas ministers and their staff are subject to a five-year cooling off period.

On page 2 of your presentation, you talk about private interests. I myself observed that when I was sitting in the House, some MPs acquired expertise in certain areas and became very interested in certain sectors — the forestry industry is one such example — because they represented ridings or regions in which forestry played an important role. I see Senator Comeau and I

C'est-à-dire que tout ce que le projet de loi fait c'est qu'il porte des défenses, mais ne donne pas des guides directeurs. On dit : «Vous ne ferez pas cela» mais on ne vous dit pas comment, de façon générale, vous devez vous comporter en tant que personne ayant des responsabilités publiques. M. Shapiro a mentionné que la plupart des cas, ce sont des cas de zones grises et pour prendre une décision éclairée il vaut mieux avoir un cadre de principes, un cadre de valeurs.

Vous avez fait référence aux principes en vigueur au Parlement, à Westminster, et nous avons, il y a quelques années, certains sénateurs qui ont eu la responsabilité d'élaborer le code d'éthique des sénateurs, et d'examiner ces principes directeurs.

Selon vous, dans le contexte du projet de loi, quels seraient les principes fondamentaux?

M. Saint-Martin : Il s'agit d'une très bonne question. On apprend toujours des autres. On n'essaie pas de réinventer la roue et il faut être le plus bref possible en cette matière.

[Traduction]

Le système britannique de réglementation en matière d'éthique fonctionne relativement bien. Comme vous le savez, contrairement à nous, les Britanniques n'ont pas de commissaire à l'éthique. Ils ont un haut fonctionnaire parlementaire, qui est le fonctionnaire du comité parlementaire et qui est chargé d'examiner les questions d'éthique. Ce n'est pas une entité indépendante. Il relève d'un comité de parlementaires. Dans ce sens, c'est tout à fait différent du commissaire à l'éthique ici. Or, on aurait du mal à affirmer que les problèmes d'éthique en politique britannique sont pires que ceux en politique canadienne. Je ne crois pas que l'on puisse avancer cet argument.

Les sept principes que les Britanniques utilisent sont les suivants : désintéressement, intégrité, objectivité, responsabilité, ouverture, honnêteté et leadership. Nous devrions nous en inspirer.

[Français]

Le sénateur Joyal : J'aimerais aborder avec vous la dimension ou l'étendue du code d'éthique. Un journal publié à Montréal — pour ne pas le nommer — mentionnait ce matin en première page que l'une des faiblesses, en pratique, du projet de loi, c'est que les parlementaires, les députés, en particulier, n'étaient pas couverts sur le plan du lobbying. C'est-à-dire qu'un député qui prend sa retraite peut immédiatement joindre une firme privée et s'enregistrer comme lobbyiste et faire des représentations auprès du gouvernement alors que les ministres et le personnel des ministres sont assujettis à une période de refroidissement de cinq ans.

Dans votre texte, au bas de la page 2 et au haut de la page 3, vous parlez d'intérêts personnels. J'ai été à même de constater lorsque j'étais député que certains députés développent des spécialités et deviennent des personnes très intéressées par la situation — prenons un exemple au hasard — de l'industrie reliée à la forêt parce qu'ils représentent de comtés ou des régions où

could just as easily have used the fisheries in the Maritimes as an example.

These MPs perform their duties with great diligence and become spokespersons, whether for the forestry, pharmaceutical research, aeronautics or automobile industry. We could list every sector of the economy.

In my opinion, in order to effectively counter the public's perception that MPs are intent first and foremost on pursuing their private interests, MPs should be added to the exclusion list. As I see it, a member who has served in Parliament for several years acquires as much knowledge about an industry or economic activity as a ministerial aid with minimum responsibilities in a minister's office. Should MPs not be excluded from engaging in lobbying activities for a set period of time, if we are serious about conveying the image that MPs are in office to serve the public interest, not to prepare for their retirement.

Again, I do not want to dwell on allegations and guilt. However, should we not have more specific rules in place that would apply to MPs wishing to join a lobbying firm after leaving public office?

Mr. Saint-Martin: I really cannot comment on that. I was unaware that MPs were not subject to the regulations set out in the Lobbyists Registration Act. If they in fact are not, then I feel parliamentarians should address this oversight because there is no reason why a parliamentary secretary should be excluded, while a backbencher is not.

On the other hand, I would urge you to proceed with caution and to avoid over regulating. A person should not be preventing from earning an honest living. The issue here is whether that person in fact stands to profit from the knowledge acquired during his or her years in Parliament. This is a very subjective, complex matter. By definition, a regulation must apply to as many people as possible and in this case, we are distinguishing between types of MPs. Yet, there is no logical reason for doing that and therefore, some caution is in order.

Senator Joyal: The other point of your brief which struck me was your mention of the definition of the concept of private interest; you were of the opinion that it is too broad and that we should restrict it to material and financial interests. Practically speaking, what events or factual analyses led you to conclude that we should change the definition of private interest and define it, rather, as a matter of material and financial interests?

Mr. Saint-Martin: In what I read of the bill, the notion of private interest — in the French text, of course — is not defined anywhere. So, starting from this poorly defined notion of private

cette réalité est importante. Je vois le sénateur Comeau ce qui me fait penser que j'aurais tout aussi bien pu prendre l'exemple des pêches dans les Maritimes.

Ce sont donc des députés qui font très bien leur travail de député, qui deviennent des porte-parole des intérêts de l'industrie de la forêt comme d'autres le font pour la recherche pharmaceutique ou aéronautique ou encore pour l'industrie de l'automobile. On pourrait nommer toutes les catégories du secteur économique.

Il me semble que si l'on veut vraiment être efficace dans cette question de réglementer cette perception du public que les députés ne sont pas là d'abord pour servir leurs intérêts, qu'on devrait inclure les députés. À mon avis, un député qui siège au Parlement pendant quelques années devient aussi habile et aussi informé d'une industrie ou d'une activité économique qu'un adjoint ministériel qui peut avoir un minimum de responsabilité dans le bureau du ministre. Ne devrait-on pas étendre l'exclusion d'activités de lobbying, pour une période déterminée, pour les députés aussi si l'on veut maintenir cette perception que les députés sont d'abord là pour servir l'intérêt public et non pas préparer leur retraite.

Encore une fois, je ne veux pas revenir sur le sujet de l'allégation et de la culpabilité, mais est-ce qu'on ne devrait pas encadrer davantage la capacité d'un député de joindre une firme de lobbyiste après avoir terminé son mandat?

M. Saint-Martin : Je ne peux que vous soutenir dans cette réflexion. Je ne savais pas que les députés n'étaient pas soumis aux règles de la loi sur l'enregistrement des lobbyistes. S'ils ne le sont pas, je pense que c'est une lacune à laquelle les parlementaires devraient porter attention parce qu'il n'y a pas de raison pour qu'un secrétaire parlementaire le soit et pas un simple député.

D'un autre côté, je vous inviterais à la prudence et à ne pas surréglementer. On ne peut pas empêcher quelqu'un de gagner sa vie honnêtement. La question est de savoir si une personne va tirer un gain qu'elle n'aurait pas retiré sans la connaissance qu'elle a acquise durant ses années de services au Parlement. On est dans un domaine très subjectif et très difficile. Un règlement est quelque chose qui, par définition, est universel et doit s'appliquer à la plus large catégorie d'individus possible, alors que présentement on est dans le domaine de la finesse; je pense qu'il faut faire très attention. Mais il n'y a pas de raison logique qui nous amène à faire la distinction entre un type de politicien et un autre.

Le sénateur Joyal : L'autre point de votre mémoire qui m'a frappé, c'est lorsque vous mentionnez que la définition de la notion d'intérêt personnel dans le projet de loi est trop large et qu'on devrait la restreindre aux intérêts matériels et pécuniaires. En pratique, sur quels événements ou sur quelle analyse de faits vous fondez-vous pour conclure qu'on devrait modifier cet objectif de définir la notion d'intérêt personnel plutôt comme une question d'intérêt matériel et pécuniaire?

M. Saint-Martin : Dans ce que j'ai lu du projet de loi, la notion d'intérêt personnel — dans le texte français bien sûr — n'est définie nulle part. À partir de ce concept d'intérêt personnel mal

interest, the bill then says that a member of Parliament, elected to public office, must abstain from taking part in votes or debates where a conflict could arise between public interest and private interest.

I will give you a not-so-fictional example. Suppose the government intends to create a crown corporation in your riding, and that that will create 600 new jobs there. Your private interest, wanting to be re-elected — one might say that wanting to be re-elected is a matter of private interest — will certainly be furthered by that decision. Should you abstain from voting or taking part in debate? I think we are going too far and almost curtailing the public's right to have a representative who will speak on its behalf.

Being interested in re-election, defined in that manner, does not necessarily involve financial or material interests. One simply likes one's work as a member of Parliament and would like to be re-elected. Generally speaking, politicians are in politics to win; there is nothing wrong with that, it seems to me.

It is from that perspective that in my opinion we need to prove that taking part in debate will enrich the individual MP, will cause his bank account to grow. If that can objectively be proven, there is a problem. But private interest, as it has been defined, appears to me to be a notion which is too broad.

Senator Joyal: Yes, moreover, there are benefits which may not be financial or material but which can nevertheless be very important.

Mr. Saint-Martin: Yes.

Senator Joyal: If you limit the definition of interest to its financial aspects, reprehensible behaviours will not be covered by the regulations, and this could create the impression that the person is seeking to further his or her own private interest. Do you not think that by attempting to be too precise we are involuntarily creating situations that will be difficult to justify?

Mr. Saint-Martin: You certainly are not wrong and your position may be more idealistic than mine; I may be a little more pragmatic on these issues. One of the reasons behind there is this cycle, this politicization of ethics rules I was referring to earlier, a process which deprives them of their moral authority and leads to the loss of confidence in institutions by citizens, is precisely that this is a hyper-subjective area.

When the Auditor General makes a call, her judgment call is underpinned by expertise, scientific disciplines, accounting, financial analyses, techniques, which all leads to a certain objectivity; we know that we are not in a grey area, but that things are black and white.

In matters of ethics, the type of expertise or techniques which would allow us to decide issues as easily as in the area of public finances, do not exist. This is a hyper-subjective area which by definition will always be politicized. On subjective matters you are entitled to your opinion, as I am to mine, and no one can really decide. In this text the objective is to determine something which is difficult to determine. If we choose a notion of private interest

défini, on dit ensuite qu'un élu, un député, titulaire de charge publique doit s'abstenir de participer à des votes ou des débats où il y aurait un conflit entre l'intérêt public et l'intérêt personnel.

Je prends un exemple pas si fictif que cela. Admettons que le gouvernement s'apprête à créer une société d'État dans votre comté et que cela va créer 600 nouveaux emplois dans votre comté. Votre intérêt personnel de vouloir être réélu — on peut dire que c'est un intérêt personnel, celui d'être réélu — va être certainement avantagé par cette décision-là. Est-ce que vous devriez vous abstenir de voter ou de prendre part au débat? Je pense que c'est aller trop loin et presque brimer le droit du public d'avoir un représentant qui va parler en son nom.

L'intérêt à la réélection, défini de cette façon, n'implique pas nécessairement un intérêt pécuniaire ou matériel. C'est juste qu'on aime son travail de parlementaire, on veut être réélu. D'habitude, les politiciens sont dans le domaine de la politique pour gagner; il me semble qu'il n'y a rien de mal là.

C'est dans ce sens que, à mon avis, il faudrait faire la preuve que participer au débat va enrichir le député personnellement, que son compte de banque va être plus gros. Si on peut faire objectivement cette preuve, il y a un problème. Mais l'intérêt personnel ainsi défini m'apparaît une notion trop élastique.

Le sénateur Joyal : Oui, par ailleurs, il y a des bénéfices qui parfois ne sont pas pécuniaires ou matériels mais qui sont néanmoins très importants.

M. Saint-Martin : Aussi.

Le sénateur Joyal : Si vous restreignez l'intérêt à son impact financier, vous laissez aller des bénéfices qui ne seraient pas couverts par des règlements en tant que comportements répréhensibles et qui pourraient créer l'impression que la personne recherche son intérêt personnel. Ne croyez-vous pas qu'en voulant être trop précis, on crée involontairement des situations difficilement justifiables?

M. Saint-Martin : Vous n'avez certainement pas tort et vous prenez une position peut-être plus « idéaliste » que moi; je suis peut-être un peu plus pragmatique sur ces questions. Une des raisons pour laquelle il y a ce cycle, ce processus de politisation de règle d'éthique dont je parlais tantôt, qui fait en sorte qu'elles perdent leur autorité morale et que les citoyens perdent leur confiance envers leurs institutions, c'est justement qu'on est dans un domaine hypersubjectif.

Quand la vérificatrice générale pause un jugement, c'est soutenu par une expertise, par des disciplines scientifiques, de la comptabilité, des analyses financières, des techniques, qui amènent une certaine objectivité; on sait qu'on n'est pas dans une zone grise, on est dans le noir ou dans le blanc.

En matière d'éthique, on n'a pas ce genre d'expertise ou de techniques qui nous amènent à trancher aussi facilement que dans le domaine des finances publiques, par exemple. On est dans un domaine qui est hypersubjectif et, par définition, qui va toujours être politisé. Quand c'est subjectif, vous avez droit à votre opinion, j'ai droit à la mienne et personne ne peut vraiment trancher. Là, on essaie de faire trancher quelque chose qui est

which, as you correctly pointed out, may cover a broader range of issues, we may possibly be headed for even greater politicization, because that notion is even more subjective, whereas restricting it to financial and material interests makes things a little more measurable.

Senator Joyal: I have one last question.

[English]

The Chairman: Senator Joyal asked you about the definition of private interest, and you said there is none, and then you referred to section. The interpretation section of this bill, clause 2, gives a definition as follows:

“private interest” does not include an interest in a decision or matter

(a) that is of general application;

(b) that affects a public office holder as one of a broad class of persons; or

(c) that concerns the remuneration or benefits received by virtue of being a public office holder.

That definition, of “private interest” is, in fact, contained in the bill.

Regarding Senator Joyal’s second question about allegations, do you agree that one of the tenets of Canada’s system of parliamentary democracy is that it is based on political parties, the very nature and essence of same being that one party has a public policy position that is different from that of another political party, and that one of the ways the political parties gain power is to oppose the other political parties?

Given that that is our system in Canada, can you not say that the whole concept will always be politicized?

Mr. Saint-Martin: It will be, absolutely, because of the adversarial nature of our political system.

The Chairman: What would you advise us, as a committee, to do to try to take the politicization out of political parties, given that that is our system in Canada?

Mr. Saint-Martin: You are right. If one wants to go to the bottom of that issue, then you need to go to the root, and the root is in political parties, absolutely.

The Chairman: I need your help on that.

Senator Stratton: Have Gomery reports every year.

The Chairman: With that, I shall now turn to Senator Stratton, please.

Senator Stratton: My question goes to the first point that you make about private interest not being specifically defined. I also wish to discuss the conflict of interest referred to by Senator Joyal.

difficile à trancher. Si on va avec une notion d’intérêt personnel, qui, vous avez raison, risque de couvrir plus de choses, on va tomber dans une possibilité de politisation encore plus grande parce que c’est une notion plus subjective, tandis que la restreindre à un niveau pécuniaire et matériel, c’est un peu plus mesurable.

Le sénateur Joyal : J’ai une dernière question.

[Traduction]

Le président : Le sénateur Joyal vous a posé des questions sur la définition d’intérêt personnel et vous avez dit qu’il n’y en avait pas, puis vous avez parlé d’un article. Or, on trouve à l’article 2 du projet de loi la définition suivante :

« intérêt personnel » N’est pas visé l’intérêt dans une décision ou une affaire :

a) de portée générale;

b) touchant le titulaire de charge publique faisant partie d’une vaste catégorie de personnes;

c) touchant la rémunération ou les avantages sociaux d’un titulaire de charge publique.

La définition d’intérêt personnel se trouve en fait dans le projet de loi.

Pour ce qui est de la deuxième question du sénateur Joyal, au sujet des allégations, êtes-vous d’accord pour dire qu’un des principes du système de démocratie parlementaire du Canada est qu’il repose sur l’existence de partis politiques, que la nature et l’essence même d’un parti consistent à avoir une politique publique différente de celle des autres partis et qu’une des façons d’acquérir du pouvoir consiste à s’opposer aux autres partis politiques?

Puisque c’est le système que nous avons au Canada, ne diriez-vous pas que tout le concept sera toujours politisé?

M. Saint-Martin : Il le sera, c’est certain, puisque notre système politique est axé sur les affrontements.

Le président : Que conseilleriez-vous au comité de faire pour essayer d’éliminer la politisation des partis politiques, compte tenu que c’est le système que nous avons au Canada?

M. Saint-Martin : Vous avez raison. Si on veut aller au fond des choses, il faut se rendre à la source, et la source se trouve au sein des partis politiques.

Le président : J’ai besoin de votre aide à ce chapitre.

Le sénateur Stratton : Il faut des rapports Gomery chaque année.

Le président : Cela étant dit, je vais céder la parole au sénateur Stratton.

Le sénateur Stratton : Ma question porte sur ce que vous avez dit au début concernant l’absence de définition de ce qui constitue un intérêt personnel. J’aimerais aborder également la notion de conflit d’intérêts dont le sénateur Joyal a parlé.

I should like to put on the record clause 86(3) of Bill C-2, which states that the Commissioner “shall carry out those duties and functions under the general direction of any committee of the Senate” with respect to his or her duties and functions related to Senate and its code. In other words, the Senate has a code. I would refer you to pages 46 and 47 of Bill C-2, specifically proposed section 86(3) of the Parliament of Canada Act.

As well, there are similar provisions provided on page 47 of the bill in relation to MPs on the House of Commons side, specifically, proposed section 87(3) of the Parliament of Canada Act. While the bill does not specifically define private interest, in our ethics code, private interest is defined, as Senator Joyal can attest. We were all members of the committee that studied the construction of that code. We had a long discussion on private interest, and it was quite clearly defined. I know they had a similar debate on the House of Commons side.

I think while Bill C-2 does not specifically refer to private interest, it does refer to codes in either House with respect to that.

Mr. Saint-Martin: What you are saying, in reality, is it would not make a big difference because of the existing rules and codes.

Senator Stratton: They do exist, and Bill C-2 refers to those two different codes, which specifically define private interests.

Mr. Saint-Martin: I do not know if it is a matter of language. It seems to me that the notion of intérêt personnel, personal interest, is not the same as private interests. Maybe you should ask a linguist about these things.

Private interest, the way we understand it in English, refers to your private business: your bank account, your house, your investment portfolio. Personal interest, on the other hand, encompasses everything. I do not know if it is a matter of language. It could be.

Senator Stratton: I do not want to open that debate again because we had a very long one in our committee with respect to private interest and how it conflicted with personal interest.

Second, when you refer to proposed section 85(b) — confidential advice to the Prime Minister on ethical issues — I believe the intent here is with respect to a case arising with an officer of Parliament, not specifically a member of the House or a member of the Senate, that that advice is taken to the Prime Minister to inform him. No Prime Minister wants to be blindsided. He or she needs to be informed as to what each officer of Parliament is doing if there is a conflict.

My understanding of this rule is that it is more an information thing and not a judgmental thing. I think that is the intent, unless someone disagrees. That is my understanding. Perhaps that would at least in part satisfy you with respect to that.

J'aimerais lire pour le compte rendu le paragraphe 86(3) du projet de loi C-2 qui dit, en parlant des fonctions dont le commissaire s'acquitte et qui sont liées au Sénat et à son code, « il est placé sous l'autorité générale du comité du Sénat que celui-ci constitue ou désigne à cette fin ». Autrement dit, le Sénat a un code. Je vous renvoie aux pages 46 et 47 du projet de loi C-2, plus précisément au paragraphe 86(3) proposé à la Loi sur le Parlement du Canada.

Par ailleurs, on trouve à la page 47 du projet de loi des dispositions semblables qui concernent la Chambre des communes, plus précisément le paragraphe 87(3) proposé à la Loi sur le Parlement du Canada. Même si le projet de loi ne donne pas de définition précise de ce qui constitue un intérêt personnel, ce type d'intérêt est défini dans notre code d'éthique, comme peut le confirmer le sénateur Joyal. Nous avons tous fait partie du comité qui a étudié l'élaboration de ce code. Nous avons eu un long débat sur la notion d'intérêt personnel, qui a été définie assez clairement. Je sais qu'un débat semblable a eu lieu à la Chambre des communes.

Même si le projet de loi C-2 ne fait pas précisément référence aux intérêts personnels, il renvoie aux codes des deux Chambres à cet égard.

M. Saint-Martin : Vous dites, en fait, que cela importe peu, puisque des règles et des codes existent déjà.

Le sénateur Stratton : Ils existent effectivement, et le projet de loi C-2 fait allusion à ces deux codes, qui définissent précisément ce qui constitue un intérêt personnel.

M. Saint-Martin : Je ne sais pas si c'est une question de langue. Il me semble que la notion d'intérêt personnel, qui correspondrait à « personal interest » en anglais, n'est pas la même que celle d'intérêt privé, ou « private interest ». Il faudrait peut-être poser la question à un linguiste.

Selon l'interprétation que nous en faisons en anglais, un intérêt privé a trait à vos affaires privées : votre compte bancaire, votre maison, votre portefeuille de valeurs mobilières. Par contre, la notion d'intérêt personnel englobe tout. Je ne sais pas si c'est une question de langue. Peut-être bien.

Le sénateur Stratton : Je ne veux pas rouvrir ce débat, puisque le comité a déjà longuement discuté des intérêts privés par opposition aux intérêts personnels.

Deuxièmement, lorsque vous renvoyez à l'alinéa 85b) — des avis donnés à titre confidentiel au premier ministre à l'égard des questions d'éthique — je crois que l'intention ici est de donner un avis au premier ministre pour l'informer d'une situation problématique pouvant toucher un haut fonctionnaire du Parlement, pas nécessairement un député ou un sénateur. Aucun premier ministre ne veut être pris par surprise. Il doit être informé de ce que fait chaque haut fonctionnaire du Parlement s'il y a un conflit.

Selon moi, cette mesure vise davantage à informer qu'à porter un jugement. Je crois que c'est là l'intention, sauf avis contraire. C'est ce que je comprends. Peut-être que cette interprétation peut vous satisfaire, du moins en partie.

This is not intended to provide confidential information to the Prime Minister about a public office-holder so he could hold it over his head.

Mr. Saint-Martin: My worry is about appearances. I agree with you. My concern is not that I think the Prime Minister or the commissioner's office will try to use this information in a political way. I do not assume that at all.

My worry is that all people or the opposition will look at the commissioner. That is what I call a conflict of loyalty. The Prime Minister already has such an advisor, being the clerk of the Privy Council. That was the job of Howard Wilson. He will tell you that before he was the Ethics Counsellor to the former Prime Minister the job used to be performed by the clerk of the Privy Council. That is also the practice in the United Kingdom as performed by the secretary of the cabinet.

Senator Stratton: I realize that. The other question I have deals more with the issue of cynicism that we could debate forever. I think we have recognized that ethical rules are necessary. We have found, for example, in the construction of the ethics rules for the Senate that the system, although it has not been in place long, seems to work so far. We had a specific case with respect to that.

I think it is not a matter of imposing more rules. I do not have a solution as I do not think you have a solution. If you do not do anything but the public demands that you do — as they have in this case to a large degree, and it has become part of the Conservative platform to say we would do something — Bill C-2 is the result of that. That is really what the issue is, whether you disagree with it or not.

When I was a kid, I got caught riding double on my bicycle. I was taken to court for that, and my parents had to go with me.

Senator Campbell: A convicted felon.

Senator Stratton: I am a convicted felon for riding double on my bike. Not only that, I did not think anything of it, and I got caught a second time. I was a very slow learner. I kept that hidden my whole life.

Senator Campbell: You need a lawyer here, senator.

Senator Stratton: My point is, today that does not happen. There are no rules.

In other words, a police officer is not going to stop a kid if he is riding double on his bicycle. That is the difference. I think we became a little lax in the enforcement of those rules, or ethics, as you would say. As a result, society has started to reflect that laxity. I think society is trying to now suggest that perhaps we have gone too far with being lax, and it is time to bring back some sense of law and order to the situation. I am a shining example of that, but I got punished for it.

Cette disposition ne vise pas à fournir au premier ministre des renseignements confidentiels sur un titulaire de charge publique pour qu'il l'utilise comme épée de Damoclès.

M. Saint-Martin : Ce qui me préoccupe, ce sont les apparences. Je suis d'accord avec vous. Je ne crois pas que le premier ministre ou le bureau du commissaire essaiera d'utiliser cette information dans un but politique. Ce n'est pas du tout ce que je dis.

Ce qui me préoccupe, c'est que tous les regards, ou ceux de l'opposition, seront tournés vers le commissaire. C'est ce que j'appelle un conflit de loyauté. Le premier ministre a déjà pareil conseiller, soit le greffier du Conseil privé. C'était le rôle de Howard Wilson. Il vous dira qu'avant d'être conseiller en éthique auprès de l'ancien premier ministre, ce rôle était joué par le greffier du Conseil privé. C'est ce qu'on trouve aussi au Royaume-Uni, où cette fonction est remplie par le secrétaire du cabinet.

Le sénateur Stratton : Je comprends bien. Mon autre question porte davantage sur le cynisme, question dont nous pourrions débattre interminablement. À mon avis, nous avons reconnu la nécessité des règles d'éthique. Nous avons constaté notamment que, par rapport à l'élaboration des règles d'éthique régissant le Sénat, le système semble être efficace jusqu'à présent, même s'il n'est pas en œuvre depuis longtemps. Nous avons eu un exemple précis à cet égard.

Selon moi, il ne s'agit pas d'imposer davantage de règles. Tout comme vous, je ne crois pas posséder la solution. Si vous n'adoptez aucune mesure alors que la population exige le contraire — et ce fut le cas dans une grande mesure pour cette affaire, les conservateurs ayant précisé dans leur plate-forme électorale qu'ils agiraient à cet égard —, et c'est de là que découle le projet de loi C-2. Que vous soyez d'accord ou non, c'est de cela qu'il s'agit vraiment.

Dans ma jeunesse, on m'a fait comparaître devant un tribunal pour avoir roulé avec une autre personne sur ma bicyclette, et mes parents ont dû alors m'accompagner.

Le sénateur Campbell : Un contrevenant.

Le sénateur Stratton : Je suis un contrevenant pour avoir roulé avec une autre personne sur ma bicyclette. Et ce n'est pas tout. Je n'ai pas eu ma leçon puisque j'ai récidivé. J'apprenais très lentement. C'est la première fois que je parle de cette expérience.

Le sénateur Campbell : Sénateur, il vous faut un avocat.

Le sénateur Stratton : J'ajouterai que ces règles ne sont plus appliquées aujourd'hui. Elles n'existent plus.

Autrement dit, un policier ne mettra jamais en arrestation un enfant qui agirait comme moi. Voilà la différence. Je pense que nous sommes devenus un peu plus laxistes dans l'application de ces règles, notamment sur le plan de l'éthique si l'on peut s'exprimer ainsi. Et partant, ce laxisme a commencé à se refléter dans la société. Je pense que la société essaie maintenant de nous dire que nous avons peut-être fait preuve de trop de laxisme, et il est temps de ramener le maintien de l'ordre public face à ce genre de préoccupation. Je suis un exemple éclatant à cet égard, mais j'ai été puni.

In my view, a certain level of ethical behaviour is mandatory, as we all know. We must define a set of guidelines for someone entering into the Senate or the House to follow. Newcomers are completely green. They do not know necessarily what is right or wrong, so why is there not a set of standards or rules that defines what one can and cannot do?

In doing that, I am not suggesting that the image of politicians will change. I agree with you that it will not. However, at least those rules are there and they can be clearly explained to an individual in either House. Subsequently, if an individual decides to stray from the rules, he or she can be called on an issue. Why would we not want to do that?

Mr. Saint-Martin: My only concern involves knowing when we have enough rules. Earlier, I provided an analogy with respect to the private sector. In terms of government regulating businesses, there comes a point when business people say “enough regulation,” because it is hurting the performance and productivity of the economy as a whole.

We could apply the same logic to the public sector and to the political sector. How do we know when we have enough ethics rules and that we have not crossed the threshold of becoming dysfunctional for the political sector as a whole? That is my only worry. I am not saying we have reached that threshold in Canada, but we are certainly close to it.

When you look at public administration reform that has taken place since the 1960s, since the Glasgow era, all reforms sought to decentralize management responsibilities in the federal administration, to create more responsible managers, with more flexibility in their working environment and in the application of the rules, to give tailored services to citizens rather than a one-size-fits-all model that makes everyone look bad. We have had the tendency in the past 40 years to make public management more decentralized, more flexible, but now we are going the reverse way. I am saying yes, it is needed, but we should be very careful not to throw the baby out with the bathwater.

Senator Stratton: I would agree with you. It is a very fine line, but I believe we have to go there.

The last issue is that politics and government — by using democracy as the shining example we all like to talk about — is adversarial. We are going to go at each other. If something comes to the attention of the media, it is there. It is adversarial, it becomes controversial, and it is matter of being able to look at it, deal with it, saying this is what the results are. Prime Minister Martin did that with the Gomery report — hence, the results that really laid the blame where it belonged. It is critical that that happens.

You may say that in essence it heightens the cynicism. Once you realize there is a problem, the best way to go is to deal with it, publicly and transparently. Many people would disagree with

Comme nous le savons tous, il faut un certain degré de respect des principes d'éthique. Nous devons élaborer des lignes de conduite régissant les nouveaux sénateurs et députés, car ils sont des néophytes. Ils ne savent pas nécessairement ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Pourquoi n'existe-t-il pas des normes ou des règles à cet égard?

Je ne veux pas dire par là que l'image projetée par les politiques changera. Je suis d'accord avec vous qu'elle restera la même. Cependant, au moins ces règles existent et peuvent être expliquées aux parlementaires. Par conséquent, si quelqu'un décide d'y contrevenir, il peut faire l'objet de mesures. Pourquoi ne voudrions-nous pas agir en ce sens?

M. Saint-Martin : Savoir à quel moment nous avons suffisamment de règles. C'est encore là ma seule inquiétude. J'ai établi une analogie avec le secteur privé. Par rapport à la réglementation assujettissant les entreprises, il vient un moment où ces dernières signalent que « ça suffit », parce que le rendement et la productivité de l'économie dans son ensemble en souffrent.

Nous pourrions appliquer la même logique au secteur public et au monde politique. Comment pouvons-nous déterminer que nous avons suffisamment de règles d'éthique et que nous n'avons pas franchi le seuil où l'ensemble du système politique devient dysfonctionnel? C'est là ma seule inquiétude. Je ne dis pas que nous avons franchi ce seuil au Canada, mais nous sommes certes sur le point de le faire.

Lorsque nous examinons la réforme qui a été mise en œuvre dans l'administration publique depuis les années 60, depuis la Commission Glasgow, nous constatons que toutes les mesures visaient à décentraliser les responsabilités de gestion au sein de l'administration fédérale, à se doter de gestionnaires plus responsables jouissant d'une plus grande souplesse dans leur milieu de travail et dans l'application des règles, ainsi qu'à offrir aux citoyens des services personnalisés au lieu du modèle de prestation uniforme qui ne rendait justice à personne. Les 40 dernières années ont été le théâtre de mesures favorisant la décentralisation et l'assouplissement de la gestion publique, mais nous faisons actuellement marche arrière. J'ajoute que tout cela est effectivement nécessaire, mais que nous devons bien nous garder de jeter le bébé avec l'eau du bain.

Le sénateur Stratton : Je serais d'accord avec vous. La distinction est très ténue, mais je crois que nous devons aller de l'avant.

Le dernier aspect, c'est que la politique et le gouvernement — en nous servant du terme « démocratie » que nous aimons tous évoquer comme un exemple éclairant — reposent sur le principe du contradictoire. Nous nous affrontons. C'est ce qui retient l'attention des médias. Dans un premier temps, le contradictoire, puis la controverse; il faut pouvoir examiner la question et déterminer quelles sont les conséquences. Le premier ministre Martin a agi ainsi avec le rapport Gomery — ce qui a vraiment permis de jeter le blâme sur les coupables. Tout cela est essentiel.

D'aucuns peuvent dire que, essentiellement, le cynisme s'en nourrit. Lorsqu'on se rend compte d'un problème, la meilleure solution consiste à s'y attaquer d'une façon transparente et sur la

that. A former prime minister that we know of would disagree with that, because in the end it hurt politics, it hurt political parties, all political parties.

Mr. Saint-Martin: Yes.

Senator Stratton: It is a Catch-22. You are damned if you do, damned if you do not. In your position, if something like that becomes public in the media, would you not want to deal with it through a set of rules?

Mr. Saint-Martin: One way to answer your question is to look at two responses. Bill C-2 is one response to the sponsorship inquiry, and there is the Gomery second report. I could not say which response is better, frankly. If you are asking whether the Gomery recommendations are more efficient in making sure that another sponsorship scandal will not happen in the future, I do not know. If you are asking whether Bill C-2 is more efficient than the Gomery recommendations in making sure we do not have another one, I do not think so. The big difference is that the Gomery commission made 18 final recommendations, whereas Bill C-2 contains 100 or more rules, is much more bureaucratic as a response, if I can use that term, in the sense that it tries to cover a lot more things.

Of course, politically, it would be naïve of me, if I were an advisor to the Prime Minister, to advise him or her to say nothing, to just ignore it. My point is that if the argument I am trying to make with you is discussed more in the public sphere, the idea that even if we have an ethics rule book that is that thick, this would not guarantee us a more ethical government. This is something about which citizens should be more aware.

Senator Milne: Professor, I am interested in your third point. You say the same commissioner cannot simultaneously be the ethics police for the executive and the Prime Minister's private advisor. Are you recommending two ethics commissioners for the House of Commons then, one for the House of Commons and one for the other public office-holders?

Mr. Saint-Martin: Ideally, yes. Three, as you know, because you senators have had this debate a couple of years ago when the previous government adopted the first ethics law. I would invite you to challenge the government to some extent, because the implicit argument that is made on the part of the government is that, yes, we all recognize these fine, constitutional nuances between the executive, the Senate and the office-holder and parliamentarians, but we want to have economies of scale. Economies of scale is the implicit argument in the government position. In other words, why have three bureaucracies, one for the Senate, one for the House and one for the executive? We will have just one big one. I would invite you to challenge that. I am not so sure that having one big ethics powerhouse rather than a small ethics counsellor for the Prime Minister, a small one for the

place publique. Beaucoup s'inscriraient en faux, notamment un ancien premier ministre que nous connaissons, car agir ainsi finit par porter atteinte à la chose politique et aux partis politiques sans aucune exception.

M. Saint-Martin : Effectivement.

Le sénateur Stratton : C'est une situation sans issue. On vous blâme si vous intervenez, et on vous blâme si vous n'agissez pas. Si un tel problème survenait dans votre travail et était exposé dans les médias, ne souhaiteriez-vous pas pouvoir alors compter sur un ensemble de règles?

M. Saint-Martin : Je peux vous répondre en évoquant les deux solutions adoptées : le projet de loi C-2 qui découle de l'enquête sur les commandites et le second rapport du juge Gomery. Franchement, je ne saurais dire laquelle est la meilleure. Me demandez-vous si les recommandations du rapport Gomery permettraient davantage de prévenir un autre scandale des commandites? Je l'ignore. Me demandez-vous si le projet de loi C-2 serait plus efficace à cet égard? Je ne le crois pas. La grande différence tient au fait que la Commission Gomery a formulé 18 recommandations finales, tandis que le projet de loi C-2 établit au moins 100 règles et constitue une réponse beaucoup plus bureaucratique — si je peux m'exprimer ainsi —, c'est-à-dire que la mesure législative essaie d'être beaucoup plus exhaustive.

Naturellement, si j'étais un conseiller du premier ministre, je serais naïf sur le plan politique si je lui conseillais de ne rien dire et de ne pas réagir. Voici où je veux en venir : si l'argument que j'essaie de vous faire valoir était davantage examiné sur la place publique, il faudrait souligner que même un recueil de règles d'éthique volumineux ne nous garantirait pas une éthique plus rigoureuse au sein du gouvernement. Il faudrait le signaler aux citoyens.

Le sénateur Milne : Votre troisième point m'intéresse. Selon vous, le même commissaire ne peut pas simultanément veiller au respect des règles d'éthique par l'appareil exécutif et être un conseiller privé du premier ministre. Recommandez-vous deux commissaires à l'éthique à la Chambre des communes : un pour les députés et le deuxième pour les autres titulaires d'une charge publique?

M. Saint-Martin : Ce serait effectivement à souhaiter. En fait, il en faudrait trois, comme vous le savez, parce que le Sénat a tenu un débat sur cette question il y a quelques années lorsque le gouvernement précédent avait adopté la première loi en matière d'éthique. Je vous inviterais à contester dans une certaine mesure la solution du gouvernement, parce que celui-ci fait valoir implicitement qu'il reconnaît effectivement ces nuances constitutionnelles tenues entre le pouvoir exécutif, le Sénat, les titulaires d'une charge publique et les parlementaires, mais qu'il veut obtenir des économies d'échelle. Les économies d'échelle constituent l'argument implicite de la position du gouvernement. Autrement dit, pourquoi se doter de trois bureaucraties — l'une pour le Sénat, l'autre pour la Chambre des communes et la dernière pour l'appareil exécutif? Nous n'en aurons qu'une seule

Senate and another one for the House would be less costly. I have not seen any data on this.

Senator Milne: Do you think Bill C-2 would be improved if clause 43(a) were removed? That clause provides confidential advice to the Prime Minister, including on the request of the Prime Minister, with respect to the application of this proposed act to individual public office-holders.

Mr. Saint-Martin: In the light of what happened when Mr. Howard Wilson was the ethics counsellor to the previous, previous Prime Minister — and as you know, Mr. Wilson had a rough ride; he was accused of being a lap dog and endured all kinds of insults — that clause article still creates that possibility of confusion, of opening the possibility that the Prime Minister could be tempted, himself or herself, to say that they did not fire that minister because after talking with the ethics commissioner they were led to believe that what he did was okay. Then, the opposition could challenge that and then politicize the commissioner's work.

Therefore, yes, if we lived in an ideal world, it should be removed because this is an office that has a tremendous challenge in front of it in terms of building credibility and legitimacy. Again, because this is not the Auditor General, ethics is always a subjective matter in the grey area, and when a decision is made there will always be some people who are displeased.

Senator Milne: Professor, as far as I am aware, all senators now are classified legally as public office-holders. It is not actually what we should be, but that is the way we have been classified and that has not been — in the Criminal Code, yes — challenged, so there we are.

Is there anything anywhere in this bill that you have found that would limit the Prime Minister, if clause 43(a) remains in the bill, to asking for confidential advice about any senator?

We were told by our legal counsel the other day that he assumed that this was just for cabinet ministers within the Senate, but I do not see anything in this bill that would limit a future Prime Minister from asking for advice about any senator.

Mr. Saint-Martin: To the extent, as you said, that your position is defined as a public office-holder, then my answer has to be yes. You would be covered by such confidential advice.

Senator Milne: Good reason to take it out.

Senator Stratton: Professor, the case of us being defined as public office-holders — I could stand to be corrected — was found to be held in a court of law. It is not in the act, defined in the act, but it was found in a court case. That has yet to be challenged, so there is a difference.

de taille. Je vous inviterais à contester cette solution. Je ne suis pas sûr qu'il coûterait moins cher d'avoir un seul conseiller en éthique que de se doter de trois conseillers en éthique, l'un pour le premier ministre, l'autre pour le Sénat et le dernier pour la Chambre des communes. On ne me l'a pas encore prouvé.

Le sénateur Milne : Pensez-vous que le projet de loi C-2 serait mieux sans l'alinéa 43a)? Il porte sur les avis au premier ministre, notamment, à sa demande, sur l'application de cette loi qui est proposée à un titulaire de charge publique.

M. Saint-Martin : À la lumière de ce qui est arrivé quand M. Howard Wilson était conseiller politique auprès du premier ministre qui a précédé le dernier — vous savez que M. Wilson a connu des difficultés; il a été qualifié de béni-oui-oui et a essuyé toutes sortes d'insultes — cet article fait encore courir un risque de confusion, de créer la possibilité que le premier ministre soit tenté de dire qu'il n'a pas renvoyé tel ministre parce qu'un entretien avec le commissaire à l'éthique l'avait porté à conclure que ce qu'il avait fait n'était pas sujet à sanction. Alors, l'opposition pourrait protester et politiser le travail du commissaire.

Par conséquent, oui, si nous vivions dans un monde idéal, cet article devrait être supprimé parce que c'est une charge qui comporte d'énormes défis pour ce qui est d'établir sa crédibilité et sa légitimité. Encore une fois, ce n'est pas le vérificateur général et l'éthique est toujours une question très subjective de la zone grise; quand une décision est prise, il y a toujours quelqu'un pour n'être pas d'accord et même être mécontent.

Le sénateur Milne : Professeur, à ce que je sache, tous les sénateurs sont maintenant classifiés légalement comme étant des titulaires de charge publique. Ce n'est pas ce que nous devrions réellement être, mais c'est ainsi que nous avons été classifiés et cela n'a pas été contesté — dans le Code criminel, oui —, alors nous en sommes là.

Y a-t-il quoi que ce soit, quelque part dans ce projet de loi, qui selon vous empêcherait le premier ministre, si l'alinéa 43a) restait dans le projet de loi, de demander conseil à titre confidentiel au sujet d'un sénateur, quel qu'il soit?

Notre conseiller juridique nous a dit l'autre jour qu'il supposait que ce n'était que pour les ministres du cabinet au sein du Sénat, mais je ne vois rien dans ce projet de loi qui empêcherait un futur premier ministre de demander conseil au sujet de n'importe quel autre sénateur.

M. Saint-Martin : Dans la mesure où, comme vous le dites, votre position est définie comme étant celle de titulaire de charge publique, alors ma réponse serait oui. Vous pourriez être visés par de tels conseils confidentiels.

Le sénateur Milne : C'est une bonne raison de l'éliminer.

Le sénateur Stratton : Professeur, l'élément qui fait que nous sommes définis comme étant des titulaires de charge publique — corrigez-moi si je me trompe — a été discuté devant un tribunal. Ce n'est pas dans la loi, défini dans la loi, mais il en a été question lors d'un procès. Le fait n'a pas encore été contesté, alors il y a une nuance à faire.

As we discussed earlier, when I said public office-holder, if a public office-holder, meaning someone appointed to a public office, not necessarily a cabinet minister but at a senior level, runs into a perceived problem with ethics, that case is then referred to the Prime Minister in confidence. That is the issue that we are defining here. It is the critical one on which we want to focus.

If the Prime Minister asked for and obtained information on the ethics of an individual senator, then there would be a substantial and severe challenge to this chamber with respect to that. Believe me, that would be front and centre and challenged in the courts by the Senate of Canada, or individuals within this chamber. I do not think that is on at all. Neither would it be on for the Prime Minister to ask for information with respect to a member of Parliament, meaning a normal backbencher, for the same reasons.

Mr. Saint-Martin: Absolutely, yes.

Senator Stratton: One can go to extremes with the definitions but one must also recognize the essential intention here. Would you respond to that?

Mr. Saint-Martin: You are right to read that into the bill. When it states that the commissioner has the power to give confidential advice, it is not about some private information regarding the behaviour or alleged misbehaviour of one of the Prime Minister's office-holders. It is more about the process of how to deal with this. I do not think the commissioner is an informant, or spy, for the Prime Minister at all.

Senator Stratton: It states in Bill C-2 under the definition of "public office holder" that senators are not public office-holders, unless they are ministers.

Senator Day: Are you referring to the definition of public office-holder at 2(1)(d)(ii)?

Senator Stratton: Yes.

Senator Day: It states, "officers and staff of the Senate," not senators. Who are officers of the Senate?

Senator Stratton: The Clerk of the Senate, for example.

Senator Day: It does not refer to senators.

Senator Stratton: That is right.

Senator Day: That is what is being excluded.

The Chairman: Senators are expressly excluded under this definition.

Senator Day: No. It states that public office-holders means a Governor-in-Council appointee, other than officers of the Senate. There is a double negative there. Thus, it would include those not excluded.

Mr. Saint-Martin: Because you are Governor-in-Council appointees.

The Chairman: No, we are not.

Comme nous le disions tout à l'heure, quand j'ai parlé du titulaire de charge publique, si un titulaire de charge publique, c'est-à-dire quelqu'un qui est désigné comme titulaire d'une charge publique, pas nécessairement un ministre du Cabinet, mais nommé à un poste de cadre supérieur, connaît un problème perçu comme étant lié à l'éthique, le ministre en est saisi à titre confidentiel. C'est ce dont il s'agit ici. C'est l'élément fondamental sur lequel nous voulons nous concentrer.

Si le premier ministre demandait et obtenait des renseignements sur le comportement éthique d'un sénateur quelconque, cela constituerait une sérieuse et grave remise en question de cette Chambre, sur ce plan. Croyez-moi, il y aurait un tollé de protestations et l'affaire serait portée devant les tribunaux par le Sénat du Canada, ou des membres particuliers de cette Chambre. Je ne pense pas qu'il s'agisse le moins du monde de cela. Il n'est pas non plus question que le premier ministre demande des renseignements sur un député particulier, un simple député, pour les mêmes raisons.

M. Saint-Martin : Absolument, oui.

Le sénateur Stratton : Il est toujours possible d'aller aux extrêmes avec les définitions, mais il faut aussi reconnaître l'intention de fond. Est-ce que vous y répondriez?

M. Saint-Martin : Vous avez raison de lire cela dans le projet de loi. Quand il stipule que le commissaire a le pouvoir de fournir un avis confidentiel, il ne s'agit pas de renseignements confidentiels au sujet du comportement réel ou présumé d'un membre du cabinet du premier ministre. C'est plus une question de méthode pour composer avec cela. Je ne pense pas que le commissaire soit un informateur ou un espion du ministre, pas du tout.

Le sénateur Stratton : Je lis dans le projet de loi C-2, sous la définition de « titulaire de charge publique » qu'un sénateur n'est pas titulaire de charge publique à moins d'être ministre.

Le sénateur Day : Est-ce que vous parlez de la définition de titulaire de charge publique, à l'alinéa 2(1)d(ii)?

Le sénateur Stratton : Oui.

Le sénateur Day : Il est question des « cadres et du personnel du Sénat », pas des sénateurs. Qui sont les cadres du Sénat?

Le sénateur Stratton : Le greffier du Sénat, par exemple.

Le sénateur Day : Il n'est pas question de sénateurs.

Le sénateur Stratton : C'est vrai.

Le sénateur Day : C'est ce qui est exclu.

Le président : Les sénateurs sont expressément exclus sous cette définition.

Le sénateur Day : Non. On lit que l'expression titulaire de charge publique signifie une personne désignée par le gouverneur en conseil, autre que les cadres du Sénat. C'est un double négatif. Ainsi, cela inclurait ceux qui ne sont pas exclus.

M. Saint-Martin : Parce que vous êtes désigné par le gouverneur en conseil.

Le président : Non, nous ne le sommes pas.

Senator Stratton: It specifically states public office-holder is a minister of the Crown, a minister of state or a parliamentary secretary. It does not talk about a senator or a member of the House of Commons.

Senator Campbell: If we have been declared a public office-holder by the courts, then that trumps whatever is sitting in the bill until such time as it is challenged in the courts and overturned. I am simply saying that we have been declared as public office-holders by the courts, which trumps all.

Senator Stratton: I do not think it would trump this, but I am not a lawyer.

Senator Campbell: Neither am I.

Senator Stratton: As Senator Oliver has stated, Parliament seems to be supreme when it comes to law.

Senator Day: Unfortunately, Parliament has not said anything about senators.

Senator Campbell: Unfortunately, there is a judicial decision in place which says this is what it is. If we want to trump that, then I suppose we can try.

I am not trying to get into a debate. I am not a lawyer. It is sitting there as a judicial decision. It has not been challenged as of yet. Thus, this whole clause is muddy.

Senator Stratton: Let us not get into splitting hairs too much. Under the definition of public office-holder, as Senator Comeau has pointed out, it states "a Governor in Council appointee." That excludes us.

Senator Campbell: As I said, I am not a lawyer. All I am saying is that if the courts have declared that is who we are, then at some point we will have to bring the act and the court decision into sync.

Senator Stratton: In my view, it is right here.

The Chairman: Senator Campbell, the question you raise is a good one. We can put it to the Minister of Justice when he comes back to the committee. I think what he would say is that it is only for purposes of specific sections of the Criminal Code and not other statutes.

Senator Stratton: My view is that this measure trumps the court case.

Senator Day: My view is that if there is any question as to whether senators are or are not, then this proposed act could easily trump any court case.

Senator Stratton: I would throw in members of the House of Commons, too.

Senator Day: They have their own amendments.

Le sénateur Stratton : Le projet de loi stipule spécifiquement que le titulaire de charge publique est un ministre, ministre d'État ou secrétaire parlementaire. Il n'est pas question de sénateurs ni de députés.

Le sénateur Campbell : Si nous avons été déclarés par les tribunaux comme étant des titulaires de charge publique, cela fait planer le doute sur le contenu du projet de loi jusqu'au moment où la question sera portée devant les tribunaux et la définition invalidée. Je dis seulement que nous avons été déclarés comme étant des titulaires de charge publique par les tribunaux, ce qui embrouille tout.

Le sénateur Stratton : Je ne pense pas que cela embrouille quoi que ce soit ici, mais je ne suis pas avocat.

Le sénateur Campbell : Moi non plus.

Le sénateur Stratton : Comme le disait le sénateur Oliver, le Parlement semble avoir le pouvoir suprême en matière de loi.

Le sénateur Day : Malheureusement, le Parlement n'a rien dit en ce qui concerne les sénateurs.

Le sénateur Campbell : Malheureusement, il y a eu une décision judiciaire qui décrète que c'est ce que c'est. Si nous voulons nous y opposer, je suppose que nous pouvons essayer.

Je ne cherche pas à lancer un débat. Je ne suis pas avocat. Il y a une décision judiciaire ici. Elle n'a pas encore été contestée, ce qui fait que toute cette clause est embrouillée.

Le sénateur Stratton : Essayons de ne pas trop couper les cheveux en quatre. D'après la définition de titulaire de charge publique, comme le signalait le sénateur Comeau, il s'agit d'un « titulaire de charge nommé par le gouverneur en conseil ». Cela nous exclut.

Le sénateur Campbell : Je l'ai dit, je ne suis pas avocat. Tout ce que je dis, c'est que si les tribunaux nous ont déclarés comme étant des titulaires de charge publique, à un moment donné, il nous faudra harmoniser la loi avec la décision du tribunal.

Le sénateur Stratton : À mon avis, c'est là.

Le président : Sénateur Campbell, vous avez soulevé là une bonne question. Nous pouvons la poser au ministre de la Justice quand il reviendra devant le comité. Je pense qu'il dira que ce n'est qu'aux fins d'articles particuliers du Code criminel et non pas d'autres lois.

Le sénateur Stratton : À mon avis, cette mesure embrouille la décision du tribunal.

Le sénateur Day : À mon avis, s'il y a la moindre question sur ce que sont ou ne sont pas les sénateurs, cette loi qui est proposée pourrait facilement infirmer n'importe quelle décision d'un tribunal.

Le sénateur Stratton : J'ajouterais les députés de la Chambre des communes aussi.

Le sénateur Day : Ils ont leurs propres modifications.

[Translation]

Senator Comeau: I would like to get back to the matter of investigations.

You were concerned that the simple fact of undertaking an investigation on someone creates doubts as to that person's integrity. Does this bill improve the current investigative method used by the House of Commons and the Senate?

Mr. Saint-Martin: I cannot be totally specific, but the procedure proposed in Bill C-2 may go somewhat further than the one which has been around for approximately two years, in that members of the public may also intervene by speaking to a member of Parliament. As a citizen, were I to know that a given politician behaved in a reprehensible manner, I could inform my member of Parliament. The door is being opened a little wider here.

Senator Comeau: I understand that. However, there is no change concerning the ethics officer, whoever that appointee may be. He or she has the right and no doubt also the responsibility of seeing to it that any investigation is carried out confidentially, correct?

Mr. Saint-Martin: You are entirely right, because he must in the first instance determine whether the allegation is founded. If the complaint is frivolous he or she will not follow up on it.

Senator Comeau: Last year we saw an example: an investigation was carried out on an MP. The House of Commons Ethics Commissioner even issued a press release indicating that he was pursuing this investigation. This did not really concern the bill as such, but rather the experience or even the judgment of the ethics commissioner. I am referring to the Deepak Obhrai case. The ethics commissioner, who testified before this committee last week, was even rebuked by one of the committees, where it was stated — and I will use the vernacular — that he did not know how to do his job.

I have a second question. You expressed concerns regarding the matter of private and public interest. You would like a clear definition. However, the fact of having a clear definition in the bill excludes the possibility of having a definition in the ethics codes.

The bill contains less information or fewer definitions so that this type of regulation is not overly specific in the bill. Once regulations are in the bill they become enshrined in law. Do you not think, as I do, that the definition should be removed from the bill?

Mr. Saint-Martin: To get back to your first question on the investigation process, that is in fact a decision to be made by the opposition MP. Reference is made to the investigation process for public office holders, hence of government members; it will often fall to the opposition member to make a judgment call. Do I use this information at a press conference, at question period, to

[Français]

Le sénateur Comeau : J'aimerais revenir sur la question des investigations.

Vous avez exprimé des inquiétudes à ce sujet, à savoir que le simple fait de commencer une investigation sur une personne crée déjà un doute quant à sa probité. Le projet de loi améliore-t-il la précédente méthode d'investigation utilisée par la Chambre des communes et le Sénat?

M. Saint-Martin : Je ne peux pas être précis à 100 p. 100, mais la procédure proposée dans le projet de loi C-2 va un peu plus loin que celle qui existe déjà depuis deux ans à peu près, en ce sens que le public peut aussi intervenir mais via un parlementaire. Moi, en tant que citoyen, si je sais que tel politicien s'est mal conduit, je peux en informer mon parlementaire. On ouvre la porte un peu plus large ici.

Le sénateur Comeau : Je comprends cela. Par contre, il n'y a pas de changement quant à l'officier d'éthique, peu importe la personne nommée. Il a le droit et même probablement la responsabilité de voir à ce qu'une investigation soit faite de façon confidentielle, n'est-ce pas?

M. Saint-Martin : Vous avez tout à fait raison, parce que c'est lui en première instance qui juge du caractère fondé de l'allégation. Si la plainte est frivole, il n'y donne alors pas suite.

Le sénateur Comeau : Nous avons eu, l'année dernière, un exemple d'investigation faite auprès d'un député. Le commissaire à l'éthique de la Chambre des communes avait même émis un communiqué de presse indiquant qu'il était en train de faire l'investigation. Il n'était pas nécessairement question du projet de loi comme tel, mais c'était une question d'expérience ou même de jugement du commissaire à l'éthique. Je cite le cas de Deepak Obhrai. Le commissaire à l'éthique, qui a témoigné à ce comité la semaine dernière, a même été sanctionné par un des comités, qui a dit — et je vais vulgariser — qu'il ne savait pas comment faire sa job.

J'ai une deuxième question. Vous avez exprimé des préoccupations en ce qui concerne les intérêts personnels et publics. Vous aimeriez voir une définition claire à ce sujet. Cependant, le fait d'avoir une définition claire dans le projet de loi exclut la possibilité d'avoir une définition dans les codes d'éthique.

Le projet de loi contient moins d'informations ou moins de définitions afin que ce genre de règles ne soit pas trop défini dans le projet de loi. Après que les règles se retrouvent dans le projet de loi, elles deviennent ancrées dans la loi. Ne seriez-vous pas d'accord avec moi pour que la définition soit exclue du projet de loi?

M. Saint-Martin : Pour revenir à votre première question sur le processus d'investigation, en fait, c'est une décision du parlementaire de l'opposition. On parle du processus d'investigation pour les titulaires de charge publique, donc des gens associés au gouvernement; ce sera souvent un député de l'opposition qui devra porter un jugement. Est-ce que j'utilise

create a huge brouhaha, or should I remain silent, but convey the information to the commissioner so that he can carry out a preliminary inquiry in an objective manner?

If the system allows for those two things to occur together, I think we will see a free-for-all. If I ask the Ethics Commissioner, pursuant to information I obtained, to undertake the investigation of a given person, and if in addition the given person is hammered during question period, the confidential preliminary inquiry which the commissioner should have carried out has just been politicized.

Senator Comeau: I am going to weigh my words in order to be more precise. Is it not a bit naïve to claim that if a member is ready to do such a thing under this bill, he would not be ready to do it without the bill? He will do it because he is protected by parliamentary privilege. So the bill will not prevent it. We are in an adversarial system, a system that involves confidence in the government, and the parliamentarian's objective is sometimes to demonstrate that the system allows and may even encourage that way of doing things. I am not always entirely in agreement with that approach. You may be somewhat naïve when you say that if we do not pass this bill that will change something; not at all. With the system we have the member may go to the ethics counsellor and say: Here is the information I have, you may want to take a closer look at the situation. As to the decision concerning whether or not the information will be made public or not, the bill will neither prevent nor facilitate that. These are separate issues. You are a bit naïve if you think that this will change the adversarial nature of the Parliament of Canada one way or the other.

My next question has to do with the fact that the ethics commissioner becomes an advisor to the Prime Minister. In your presentation, you stated that Bill C-2 does not include the Prime Minister because he is not specifically mentioned.

Mr. Saint-Martin: The advisors to the Prime Minister.

Senator Comeau: You say that the Prime Minister is not a minister.

Mr. Saint-Martin: Exactly, the Prime Minister does not have a department. The definition of a minister is that he has or does not have a department, the Prime Minister does not have one. In my opinion, and I am not a constitutional law expert, the only issue is to know why ministerial advisors are defined as people who advise a minister or a minister of State and why no mention is made of the advisors to the Prime Minister. It seems to me, and I do not know whether or not it is an oversight, that there might be something there.

Senator Comeau: We will certainly consider this matter. If the fact that the Prime Minister is not a minister, we will make sure that it is a minister of course.

You say in your presentation and I jotted the words in English here:

cette information dans une conférence de presse à la période de questions pour faire un gros brouhaha ou est-ce je me tiens tranquille, je garde le silence, mais je passe l'information au commissaire pour qu'il puisse faire, de façon neutre, une pré-enquête.

Si le système permet ces deux choses en même temps, c'est le « free for all » à mon avis. Si je demande au commissaire à l'éthique, parce que j'ai obtenu de l'information, de mener une enquête sur monsieur untel et qu'à la période de questions, on martèle monsieur untel, on vient de politiser la pré-enquête confidentielle que le commissaire devait faire.

Le sénateur Comeau : Je vais peser mes mots pour être plus précis. Ne serait-il pas un peu naïf de prétendre que si un député est prêt à faire cela avec ce projet de loi, il ne soit pas prêt à le faire sans le projet de loi? Il va le faire parce qu'il a la protection du privilège parlementaire. Alors le projet de loi ne va pas l'empêcher. On a un système adverse et de confiance envers le gouvernement et le but du parlementaire parfois est de démontrer que le système permet et même encourage cette façon de faire. Je ne suis pas toujours entièrement d'accord. Alors vous êtes un peu naïf en disant que si on n'adopte pas ce projet de loi, cela va changer quelque chose, aucunement. Avec le système tel qu'il est là, le député peut voir le conseiller en éthique et dire : voilà l'information que j'ai, vous pouvez fouiller un peu plus loin. S'il se décide que l'information soit rendue publique ou non, ce n'est pas le projet de loi qui va l'empêcher ou l'encourager. Cela n'a rien à voir. Vous êtes un peu naïf si vous pensez que ceci va changer d'une manière ou d'une autre la nature adverse du Parlement du Canada.

Ma prochaine question concerne le fait que l'officier en éthique devienne un conseiller du premier ministre. Dans votre présentation, vous dites que le projet de loi C-2 ne couvre pas le premier ministre parce qu'il n'est pas nommé spécifiquement.

M. Saint-Martin : Les conseillers du premier ministre.

Le sénateur Comeau : Vous dites que le premier ministre n'est pas un ministre.

M. Saint-Martin : Absolument, le premier ministre n'est pas titulaire d'aucun ministère. Un ministre est toujours défini selon qu'il a un ministère ou non, le premier ministre n'en a pas. À mon avis, je ne suis pas un expert en droit constitutionnel, la seule question est de savoir pourquoi on définit des conseillers ministériels comme des gens qui conseillent un ministre ou un ministre d'État et pourquoi on ne parle pas des conseillers du premier ministre. Il me semble, je ne sais pas si c'est un oubli, qu'il y ait quelque chose là.

Le sénateur Comeau : On va certainement étudier cette question. Si le fait que le premier ministre n'est pas un ministre, on va s'assurer que c'est un ministre, bien sûr.

Vous dites dans votre présentation que, j'ai écrit les mots en anglais ici :

[English]

Ethics rules do not generate public confidence.

[Translation]

Should we consider this as a reason to have no ethic rules?

Mr. Saint-Martin: No, on the contrary, the only thing I encourage you reflect upon, is that too often, in the political debate, for the reasons you have mentioned, in this adversary system where one is to prove that the other one is not good and that we are better, we always say that we must adopt more severe rules on ethics because we want to bolster public confidence in our political institutions.

We all know that over the past 30 years there has been a steady decline in public confidence in institutions and the reasons for this situation are not due to one scandal or another, but they are sociological. Values are different and people have lost all respect for authority. People are better educated, more informed and more critical. I often say to my students that this idea of the decline in of the public confidence in the political process is a bad thing. We might want to think about it. If citizens are better informed, more critical, that is a plus for democracy. I urge you to think that there is no cause and effect link between the two. Even if we were to have more stricter this codes, that would not renew the faith of the citizens in the system. The causes of this decline are sociological, there is no link between the two.

[English]

Senator Day: Mr. Saint-Martin, Senator Stratton was making a point about essential intention. Is that not the problem when you transform a code with grand principles into statutory rules, that it suddenly becomes a legal exercise of interpretation as opposed to being able to use the grand principles that you talked about earlier?

Mr. Saint-Martin: Certainly, because in the process of translating the values and the principles into rules and law you create a less flexible approach. The bill is all about not doing this and not doing that. A preamble with a set of values would be about doing this and doing that, whereas the rules are about not doing this and not doing that. It is all very negative.

The message that one gets from the bill is that these people cannot be trusted because all we see is that they should not do this and not do that. A more values-based approach to questions of conflict of interest and ethics is different. You have more flexibility, but, of course, politically it is not as efficient as a rules-based approach. It shows the electorate that you are serious about this because you are making it a law, not basing it on a code with no statutory basis or value.

[Traduction]

Les règles d'éthique ne renforcent pas la confiance des citoyens.

[Français]

Est-ce que nous devrions considérer cela pour ne pas avoir de règle?

M. Saint-Martin : Non, au contraire, la seule chose à laquelle je vous invite à réfléchir, c'est que trop souvent, dans le débat politique, pour les raisons que vous avez citées, dans ce régime adverse où on doit démontrer que l'autre n'est pas bon et que l'on est meilleur, on dit toujours que nous devons adopter des règles d'éthiques plus sévères parce que je dois faire augmenter la confiance du public envers les institutions.

La confiance du public dans les institutions s'est érodée depuis 30 ans et les causes de cela, ce n'est pas un scandale ou un autre, ce sont des causes sociologiques. Les gens ont perdu toute déférence envers les autorités, on a des valeurs différentes. Les gens sont plus éduqués, plus informés et plus critiques. Souvent, je dis à mes étudiants que cette idée du déclin de la confiance des citoyens envers le processus politique est une mauvaise chose. On devrait peut-être y réfléchir. Si on a des citoyens plus informés, plus critiques, c'est meilleur pour la démocratie. Je vous invite à réfléchir sur le fait que l'un ne cause pas l'autre. Même si on a des codes d'éthique plus sévères, cela ne va pas redonner plus de confiance aux citoyens envers le système. Les causes de ce déclin sont sociologiques, et il n'y a pas de rapport entre les deux.

[Traduction]

Le sénateur Day : Monsieur Saint-Martin, le sénateur Stratton parlait d'intention de fond. Est-ce que ce n'est pas le problème quand on transforme un code rempli de grands principes en règles dictées par une loi, que tout cela devient un exercice juridique d'interprétation plutôt que d'offrir la possibilité d'appliquer les grands principes dont vous avez parlé tout à l'heure?

M. Saint-Martin : Certainement, parce que quand on traduit des valeurs et des principes en règle et en loi, on crée une approche moins flexible. Le projet de loi ne parle que de ne pas faire ceci et de ne pas faire cela. Un préambule avec une série de valeurs parlerait de faire ceci et de faire cela, tandis que les règles traitent de ne pas faire ceci et de ne pas faire cela. Tout cela est très négatif.

Le message perçu à travers le projet de loi, c'est que l'on ne peut pas faire confiance à ces personnes car tout ce que nous voyons c'est qu'elles ne devraient pas faire ceci et ne pas faire cela. Une approche plus axée sur les valeurs concernant les questions de conflit d'intérêts et d'éthique est différente. Elle offre plus de flexibilité, mais bien sûr, politiquement elle n'est pas aussi efficace qu'une approche fondée sur les règles. Elle montre au corps électoral que cette question vous tient à cœur car vous en faites une loi qui n'est pas axée sur un code sans valeur ou fondement législatifs.

Senator Day: Yet, you say that when you put it into statutory form and do not use the rules-based, more flexible, intention-type approach, it does not enhance public confidence in the process.

Mr. Saint-Martin: No, it does not. That is the Catch-22. That is why I am saying that you are damned if you do and damned if you do not. It is very frustrating because the ethics bar continues to move higher and higher, and no one says that maybe we should stop.

Senator Day: I was looking at Justice Gomery's 18 recommendations and could not quickly find where he recommended going from a values-based process to a statutory-based process.

Mr. Saint-Martin: He did not. I did not mean to imply that. I was saying that Gomery had only 18 recommendations, so it was much more economical, if I can use that term, in terms of what should be done to correct the system, whereas Bill C-2 and the other approach is a bit more robust.

Senator Day: If one were watching this at home on CPAC, one would think that what we have been talking about all morning is a reaction to some recommendation of Gomery, but it is not.

Mr. Saint-Martin: It is not at all because the two are totally in opposite directions; in terms of recommending what needs to be fixed, the two approaches are totally different. For Gomery, the problem was in the strong control of the political executive over the bureaucratic machinery. His recommendation was to try to make the civil service a bit less politically controllable by cabinet and the Prime Minister. It was about creating a more independent civil service, whereas this government's approach is about strengthening the independence of the legislative branch in terms of its ability to control the executive by building a stronger Auditor General, stronger Ethics Commissioner, a public appointments commission and so on.

Senator Day: One of the things that Justice Gomery did say is that parliamentary committees should be strengthened.

Mr. Saint-Martin: Absolutely.

Senator Day: Do you see anything we have discussed here this morning that would help parliamentary committees be strengthened to do their job to hold the government accountable?

Mr. Saint-Martin: That is another issue, but the short answer is no.

Senator Day: That is the answer I was looking for.

Mr. Saint-Martin: That is a debate your colleagues in the lower House have had before. In Canada, we strengthen the independent officers of Parliament — like the Auditor General and all the others, the Information Commissioner and so forth — but this does not mean strengthening the power of MPs to do their job on parliamentary committees.

Le sénateur Day : Pourtant, vous dites que lorsque vous la mettez sous forme législative et que vous n'utilisez pas une approche plus flexible et fondée sur les règles, elle ne renforce pas la confiance des citoyens envers le processus.

M. Saint-Martin : Non, elle ne la renforce pas. C'est un cercle vicieux. C'est la raison pour laquelle je dis que vous avez toujours tort quoi que vous fassiez. C'est très frustrant car la barre de l'éthique ne cesse de monter et personne ne propose que nous devrions peut-être s'arrêter.

Le sénateur Day : J'examinais les 18 recommandations du juge Gomery et je n'ai pas pu rapidement trouver la page où il recommande de passer d'un processus axé sur les valeurs à un processus fondé sur la législation.

M. Saint-Martin : Il ne le recommande pas. Ce n'est pas ce que je voulais dire. J'ai simplement dit que Gomery avait seulement 18 recommandations, c'est donc beaucoup plus économique, si je peux utiliser ce mot, concernant ce qui devrait être fait pour corriger le système alors que le projet de loi C-2 et l'autre approche sont un peu plus solides.

Le sénateur Day : Si une personne suivait ce débat à la maison sur la CPAC, elle pourrait croire que tout ce dont nous avons parlé ce matin est en réaction à une recommandation de Gomery, or ce n'est pas le cas.

M. Saint-Martin : Ce n'est pas du tout parce que les deux divergent totalement; au sujet des recommandations concernant ce qui doit être corrigé, les deux approches sont totalement différentes. Pour Gomery, le problème se situait dans le contrôle rigoureux de l'exécutif politique sur la mécanique bureaucratique. Sa recommandation visait à rendre la fonction publique un peu plus difficile à contrôler politiquement par le cabinet et par le premier ministre. Elle visait à créer une fonction publique plus indépendante, alors que cette approche du gouvernement veut renforcer l'indépendance de la branche législative au niveau de sa capacité à contrôler l'exécutif en renforçant la vérificatrice générale, le commissaire à l'éthique, une Commission des nominations publiques et ainsi de suite.

Le sénateur Day : Le juge Gomery a dit, entre autres, que les comités parlementaires devraient être renforcés.

M. Saint-Martin : Absolument.

Le sénateur Day : Selon vous, y a-t-il quelque chose dans nos discussions de ce matin qui aiderait les comités parlementaires à mieux être en mesure de tenir le gouvernement responsable?

M. Saint-Martin : C'est un autre sujet, mais je répondrai rapidement en disant non.

Le sénateur Day : C'est la réponse que j'attendais.

M. Saint-Martin : C'est une question qui a déjà été débattue par vos collègues à la Chambre basse. Au Canada, nous renforçons les mandataires indépendants du Parlement — comme la vérificatrice générale et tous les autres, le commissaire à l'information et ainsi de suite — mais cela ne veut pas dire renforcer les pouvoirs des députés pour faire leur travail au sein des comités parlementaires.

You give them more resources because they can use the Auditor General's report and follow up on it, but that is not the same thing. We should make the distinction. Saying the ability of parliamentarians on committees to have more means, more resources, to do their accountability function is one thing. Strengthening the power of all the bureaucracy that is attached to Parliament is another thing.

Senator Day: Yet, at page 25 of the bill, clause 44 states that if a member of the Senate receives information referred to in clause 44(4) he or she, while considering whether to bring that information to the attention of the commissioner, must not talk to anyone, absolutely no one, about that information. He cannot disclose that information to anyone until the commissioner has issued a report under the proposed section in respect of that information.

Mr. Saint-Martin: Paragraph 5?

Senator Day: We are at page 25, clause 44(5).

Senator Stratton: I think we have been through this before.

Senator Day: Yes.

Mr. Saint-Martin: That is exactly the point I was making to Senator Comeau earlier.

Senator Day: I understood that.

Mr. Saint-Martin: He said I was naive to think that it would be otherwise.

The Chairman: I want to hear the witness's response. Would you mind repeating it? I wanted to hear what you said about it, please.

Mr. Saint-Martin: Okay. If a parliamentarian has confidential information on an alleged misbehaviour on the part of another parliamentarian, obviously he or she will have to make a decision as to whether we use this information in a public manner, with a press conference, or during Question Period to try to score political points against our political adversaries, or shut up and just bring it to the Ethics Commissioner and wait for the commissioner to produce his report.

If I give the commissioner information about alleged misbehaviour and then two hours after I go into Question Period and I raise it before the House and say I know, dear minister, that you have done something wrong, then automatically you politicize the investigation or the pre-investigation that the commissioner is trying to do. That is totally inefficient, in my view.

I think if you decide to give this information to the commissioner, you should not be talking about it. However, that is naive; I am aware of that.

Senator Day: My line of questioning here might have gotten lost with the various interventions that have occurred. My question was this: Does this proposed act help parliamentarians hold the government — and therefore cabinet ministers —

On leur accorde plus de ressources parce qu'ils peuvent utiliser le rapport de la vérificatrice générale et y donner suite, mais ce n'est pas la même chose. Nous devons faire la distinction. Parler de la capacité des comités parlementaires à disposer de plus de moyens, de plus de ressources pour assurer leurs fonctions reliées à demander des comptes est une chose, mais renforcer les pouvoirs de toute la bureaucratie liée au Parlement en est une autre.

Le sénateur Day : Pourtant, à la page 25 du projet de loi, le paragraphe 44 prévoit que le parlementaire qui reçoit les renseignements visés au paragraphe 44(4) ne peut les communiquer à quiconque pendant qu'il décide s'ils devront être communiqués au commissaire en vertu de ce paragraphe. Il ne peut les communiquer à quiconque avant d'avoir remis le rapport prévu au présent article.

M. Saint-Martin : Au paragraphe (5)?

Le sénateur Day : Nous sommes à la page 25, paragraphe 44 (5).

Le sénateur Stratton : Il me semble que nous avons déjà fait cela.

Le sénateur Day : Oui.

M. Saint-Martin : C'est exactement ce que j'ai dit au sénateur Comeau tout à l'heure.

Le sénateur Day : J'avais compris.

M. Saint-Martin : Il a dit que j'étais naïf de penser qu'il en soit autrement.

Le président : Je veux entendre la réponse du témoin. Pouvez-vous répéter? Je veux entendre ce que vous avez dit.

M. Saint-Martin : D'accord. Si un parlementaire dispose de renseignements confidentiels concernant une inconduite présumée de la part d'un autre parlementaire, il devra décider soit de divulguer ces renseignements au public dans une conférence de presse ou à la période des questions pour marquer des points politiques contre ses adversaires politiques soit de n'en parler qu'au commissaire à l'éthique puis attendre le rapport du commissaire.

Si un parlementaire fournit au commissaire des renseignements sur une inconduite présumée puis que deux heures après il en parle à la période des questions à la Chambre et qu'il déclare qu'il sait qu'un ministre a enfreint les règles, l'enquête ou la préenquête du commissaire est automatiquement politisée. Je pense que c'est tout à fait inefficace.

Je crois que si une personne décide de fournir de tels renseignements au commissaire, elle ne devrait pas en parler. Cependant, je reconnais qu'il est naïf de ma part de le croire.

Le sénateur Day : Les diverses interventions ont peut-être fait perdre le sens de ma question. Je la pose de nouveau : est-ce que cette proposition de loi aide les parlementaires à tenir le gouvernement — et donc les ministres — responsables? Je

accountable? My suggestion to you is that this proposed section, which, in effect, is a gag order if you decide to go the route of the Ethics Commissioner, prevents the parliamentarian from doing what otherwise that parliamentarian might do.

Mr. Saint-Martin: You are raising a question of privilege; and I think that is legitimate, yes. Once you have decided to give the confidential information to the commissioner so that he can initiate his investigation, if you are required to shut up, then that is certainly a matter that affects your privilege as a parliamentarian who has the right to say whatever he thinks should be said in Parliament.

Senator Day: Let me go further than that.

Mr. Saint-Martin: That is an issue.

Senator Day: It interferes with your responsibility to hold the government accountable.

Mr. Saint-Martin: If I follow your logic, perhaps the clause we are referring to is really not necessary, because if you have that information, you will go public with it in the first place.

Senator Day: Or desirable.

Mr. Saint-Martin: In terms of politicizing the work of the Ethics Commissioner, there is a great danger there, absolutely.

The Chairman: Before you go to your next subject, Senator Stratton has a supplementary on this issue.

Senator Stratton: My question with respect to this is not unlike a court case. If someone gets taken to court and it has to do with the government, the minister responsible for that area cannot talk about it. He is held mute under the law. He should not talk about it; if he does, he will be in a lot of trouble. The parallel here is such that, once this is under review by that commissioner, the person bringing that complaint shall remain mute. That is only appropriate.

If he deigns to go to the commissioner, then there are certain rules by which he should operate. The rules clearly state that if he goes to the commissioner, he cannot then also go public. How can you do both? The point is you cannot play that game. If you are going to play that game, there are rules that will apply.

Mr. Saint-Martin: The ideal situation would be the way you just described it, absolutely, but you know much more than I do that politics is all about backroom manoeuvring. You can have one of your aides disclosing the information. It is not you. Then the decision is, will I get more out of letting this information become public than just having people say he should not have disclosed that information because you are not respecting the due process that the proposed legislation creates?

Senator Milne: Are you saying then that, in that case, this part of the bill would actively discourage a parliamentarian from going to the commissioner with something they knew had happened because they then would be limiting their own freedom of speech, which is a matter of parliamentary privilege, which is a matter of their responsibility to the public?

suggère que cet article proposé, qui est en fait un bâillon si vous êtes d'accord avec le commissaire à l'éthique, empêche le parlementaire de faire ce qu'il devrait faire.

M. Saint-Martin : Vous soulevez une question de privilège et je crois que c'est légitime, oui. Quand vous décidez de fournir des renseignements confidentiels au commissaire afin qu'il puisse lancer son enquête, si l'on vous demande de vous taire, cela porte certainement atteinte au privilège d'un parlementaire qui a le droit de dire ce qu'il croit devrait être dit au Parlement.

Le sénateur Day : Permettez-moi d'aller plus loin que cela.

M. Saint-Martin : C'est un problème.

Le sénateur Day : Cela empiète sur votre responsabilité de tenir le gouvernement responsable.

M. Saint-Martin : Si je comprends votre logique, le paragraphe dont nous parlons n'est peut-être pas vraiment nécessaire, car si vous avez ces renseignements, vous commencerez par les rendre publics.

Le sénateur Day : Ou désirables.

M. Saint-Martin : Il est vrai qu'il y a un grand risque de politisation du travail du commissaire à l'éthique, absolument.

Le président : Avant que vous ne passiez à votre point suivant, le sénateur Stratton a une question complémentaire sur ce point.

Le sénateur Stratton : Ma question à ce sujet prend l'exemple d'une affaire judiciaire. Si une personne est traduite en justice pour une affaire liée au gouvernement, le ministre responsable ne peut pas en parler. La loi le lui interdit. Il ne doit pas en parler, sinon il s'expose à de graves problèmes. Donc pour faire un parallèle, dès que le commissaire ouvre son enquête, la personne qui dépose plainte ne doit pas en parler. C'est tout à fait logique.

Si la personne décide d'aller chez le commissaire, il faut qu'elle respecte certaines règles. Les règles prévoient clairement que si elle fournit des renseignements au commissaire, elle ne peut pas aussi en parler publiquement. Comment serait-il possible de faire les deux choses à la fois? Le fait est qu'il faut suivre la règle du jeu. Si vous entrez dans le jeu, il faut en suivre la règle.

M. Saint-Martin : L'idéal serait ce que vous venez de décrire, absolument, mais vous savez mieux que moi que la politique se fait dans les coulisses. L'un de vos assistants peut divulguer les renseignements. Et ce ne sera pas vous. Il faut, en fait, qu'il décide s'il est plus avantageux de divulguer au public les renseignements que d'entendre les gens dire qu'il n'aurait pas dû les divulguer vu qu'il ne respecte pas le cours normal de la loi prévu par le projet de loi?

Le sénateur Milne : Dites-vous alors que, dans ce cas, cette partie du projet de loi peut décourager activement un parlementaire de prévenir le commissaire de quelque chose dont il a eu connaissance parce qu'alors, il limiterait sa propre liberté de parole, qui est une question de privilège parlementaire, qui est une question de responsabilité à l'égard du public?

Mr. Saint-Martin: “Discouraging” may be a strong word. Frankly, I do not know, because that is basically a political judgment. If you think you have caught a really big fish — you have something solid on that minister to make him or her look bad — respecting the due process for inquiring with the Ethics Commissioner is a minor thing compared to the big payoff if you can direct some dirt at a minister, right? That is a matter of political judgment. However, will that discourage one person to do this? I really cannot tell.

The Chairman: I think you have in front of you a copy of the bill.

Mr. Saint-Martin: Yes.

The Chairman: Section 44(4) refers to information from the public but not from other members of Parliament. It is from the public only. I just hope that you saw that distinction.

Mr. Saint-Martin: Yes.

The Chairman: The second thing, which you probably do not know, is that in the senators’ code, section 10 says that once a request for an inquiry has been made, or approval for an inquiry has been given, senators should respect the process established by this code. So there are other ways of keeping control that are enshrined in the code itself.

Senator Day: The senators’ code applies to senators, whereas this applies to public office-holders and holding government to account. My interest was in trying to find out how this legislation helps parliamentarians perform their function of holding the government to account. That is what I was trying to understand.

This subsection illustrates, for the second time this morning, how we can get into semantics, with respect to sections and subsections, and their meaning. It will never be perfect, but if we can, through our discussion, improve it even slightly then we have achieved our goal.

I want to point out subsection 5:

If a member of the Senate or the House of Commons receives information referred to in subsection (4) —

That is, information from the public that some cabinet minister may have done something untoward.

— the member, while considering whether to bring that information to the attention of the Commissioner, shall not disclose that information to anyone.

M. Saint-Martin : « Décourager » est un mot un peu fort. En vérité, je l’ignore, parce qu’il s’agit fondamentalement d’un jugement politique. Si vous pensez avoir attrapé un gros poisson — vous avez quelque chose de solide au sujet de ce ministre qui pourra le faire mal paraître — respecter le processus d’enquête du commissaire à l’éthique est négligeable comparativement aux retombées très importantes qu’il pourrait y avoir si vous pouviez salir un ministre, n’est-ce pas? C’est une question de jugement politique. Cependant, est-ce que cela découragera quelqu’un de le faire? Je ne peux pas vraiment le dire.

Le président : Je pense que vous avez une copie du projet de loi devant vous.

M. Saint-Martin : Oui.

Le président : Le paragraphe 44 (4) traite des renseignements provenant du public, mais non des autres parlementaires. Provenant du public seulement. J’espère simplement que vous avez vu cette distinction.

M. Saint-Martin : Oui.

Le président : La deuxième chose, que vous ne savez probablement pas, c’est que l’article 10 du code régissant les conflits d’intérêts des sénateurs prévoit qu’une fois qu’une demande d’enquête a été présentée ou que l’autorisation de faire enquête a été donnée, les sénateurs devraient respecter le processus établi par le code. Alors, il y a d’autres façons d’assurer un contrôle qui sont enchâssées dans le code lui-même.

Le sénateur Day : Le code des sénateurs s’applique aux sénateurs, tandis que ceci s’applique aux titulaires de charge publique et au fait d’amener le gouvernement à rendre des comptes. Ce qui m’intéresse, c’est d’essayer de trouver comment cette législation aide les parlementaires à remplir leur fonction consistant à amener le gouvernement à rendre des comptes. C’est ce que j’essais de comprendre.

Ce paragraphe illustre, pour la deuxième fois ce matin, comment nous pouvons nous embourber dans la sémantique, en ce qui concerne les articles et les paragraphes, et leur sens. Ce ne sera jamais parfait, mais si nous pouvions, grâce à nos discussions, l’améliorer même légèrement, alors nous aurions atteint notre but.

Mais je veux souligner le paragraphe (5) :

Le parlementaire qui reçoit les renseignements visés au paragraphe (4) —

C’est-à-dire, des renseignements provenant du public qu’un certain ministre du Cabinet peut avoir fait quelque chose de répréhensible.

— ne peut les communiquer à quiconque pendant qu’il décide s’ils devront être communiqués au commissaire en vertu de ce paragraphe.

“While considering,” is what the subsection says. So the parallel about a court case does not really apply. This means as soon as you hear something, if you are at all considering — and who knows whether you are considering or not whether to go to the commissioner or to bring it up in Question Period. Nevertheless, the wording is pretty draconian. “While considering,” you cannot talk to anyone.

Senator Joyal: I wonder, Mr. Chairman, if we should not ask for our legal adviser, Mr. Audcent, to report to us on the implication of parliamentary privilege. As you know, the fundamental parliamentary privilege is freedom of speech. This is the essence of the Bill of Rights. With this provision, a parliamentarian would temporarily lose his freedom of speech; there are implications. Would it not be helpful to get an opinion from our legal adviser on the implication of this proposed section?

The Chairman: Senator Joyal, that is possible. A number of senior government officials and officers will be coming back before the committee later on, and they will have heard your question and it may well be that they will be prepared to respond to the issue of parliamentary privilege for senators arising from that.

Senator Joyal: I will put the question on the table because I think it is a very valid issue.

The Chairman: It is a valid question.

Senator Day: I have a question regarding the principles of Westminster. With respect to those seven principles you talked about for the MPs, have you had a chance to compare those to the principles that appeared in the code before the government decided to make it statutory? If we were to be able to convince the government to put in the principles that were previously in the code, would that satisfy the seven principles that you have referred to, or is there more that must be done?

Mr. Saint-Martin: It would be a very good beginning if you were to introduce those principles in some kind of preamble that could be used by the Ethics Commissioner and his staff as some kind of broad framework with which to use all the detailed rules in the code. My answer is yes.

May I ask one question regarding clause 44, on information from the public? Mr. Chairman, you raised a very important issue, in that this applies when a member receives information from the public and that member needs to keep silent until he decides whether to bring the matter to the Commissioner.

My question to you is this: When or in what type of instance would we consider information not to be coming from the public? If someone from your riding has information and he calls your staff, is that not public? My question is: What would be the opposite case? When would an MP have information that does not, from the very beginning, come from the public somehow? If there is no good answer to that question, then the issue of

« Pendant qu’il décide », comme le dit le paragraphe. Alors, le parallèle avec une procédure en justice ne s’applique pas vraiment. Cela signifie que dès que vous entendez quelque chose, si vous êtes en instance de décider — et qui sait si vous êtes en train de décider ou non d’informer le commissaire ou de soulever la question à la période de questions. Néanmoins, le libellé est assez draconien. « Pendant qu’il décide », il ne peut parler à personne.

Le sénateur Joyal : Je me demande, monsieur le président, si nous ne devrions pas demander à notre conseiller législatif, M. Audcent, de faire rapport sur les répercussions en lien avec le privilège parlementaire. Comme vous le savez, le privilège parlementaire fondamental est la liberté de parole. C’est l’essence de la Déclaration des droits. À cause de cette disposition, un parlementaire perdrait temporairement sa liberté de parole; il y a des conséquences. Ne serait-il pas utile d’obtenir un avis de notre conseiller juridique sur les conséquences de l’article proposé?

Le président : Sénateur Joyal, c’est possible. Un certain nombre de représentants du gouvernement de haut niveau comparaitront devant le comité plus tard et ils auront entendu votre question et il se pourrait très bien qu’ils soient en mesure de répondre à la question du privilège parlementaire pour les sénateurs, qui est soulevée par cette disposition.

Le sénateur Joyal : Je vais poser la question parce que je pense que c’est une question très valable.

Le président : C’est une question valable.

Le sénateur Day : J’ai une question concernant les principes de Westminster. Concernant ces sept principes dont vous avez parlé au sujet des députés, avez-vous eu l’occasion de les comparer aux principes qui figuraient dans le code avant que le gouvernement décide d’en faire une loi? Si nous étions en mesure de convaincre le gouvernement d’incorporer les principes qui figuraient antérieurement dans le code, est-ce que cela répondrait aux sept principes dont vous avez parlé, ou faudrait-il en faire davantage?

M. Saint-Martin : Si vous pouviez inscrire ces principes dans une forme quelconque de préambule qui pourrait être utilisé par le commissaire à l’éthique et son personnel comme une sorte de cadre général dans lequel utiliser toutes les règles détaillées dans le code, ce serait un très bon début. Ma réponse est oui.

Puis-je poser une question au sujet de l’article 44, concernant les renseignements provenant du public? Monsieur le président, vous avez soulevé une question très importante en ce sens que cela suppose que lorsqu’un parlementaire reçoit des renseignements provenant du public, il doit garder le silence jusqu’à ce qu’il décide s’il va communiquer l’affaire au commissaire.

Ma question est la suivante : Quand ou dans quelles circonstances considérerait-on que les renseignements ne proviennent pas du public? Si quelqu’un dans votre circonscription possède des renseignements et qu’il communique avec votre personnel, ne s’agit-il pas du public? Ma question à la suivante : quel serait le cas contraire? À quel moment un député aurait-il de l’information qui, dès le départ, d’une façon

confidentiality and parliamentary privilege becomes even more important to consider.

The Chairman: You are being a good professor in raising tough questions for the committee.

Senator Stratton: I have a problem when we talk about enshrining a set of principles at the beginning of the proposed legislation, because, as I said before, it is redundant. The Conflict of Interest Code for Senators specifically talks about a set of principles under 2(1). The code specifically talks about a set of principles decided on by our long-time study on ethics in the Senate. If those principles are enshrined in the proposed legislation, as well as in this code and in the House of Commons, would that not be redundant? The principles are in the code and the proposed act refers to the code.

Mr. Saint-Martin: If you are telling me that the code and the proposed act before us have the same statutory value, then, yes, it would be redundant.

Senator Joyal: I do not want to start an argument, but there is a distinction between the code of the House, the code of the Senate and the public officer code. The distinction is that the code for the public office-holder is in the statute. That is why the issue of principles is raised; the code for the public office-holder will be the statute, while for the senators and the MPs, of course, it is their proper code that states the principles.

In other words, if the code of the Senate and the code of the House of Commons were in a statute, there would be only one set of principles, probably. However, since this code, included in the bill, does not contain principles, the question of the appropriateness of principles is raised for the public office-holder, not being a senator or an MP.

The Chairman: Bill C-2 does not remove the existing Senate code; it leaves it intact.

Senator Day: That only applies to senators. There are two other groups. The House of Commons has their own code; the Senate principles do not apply to the House of Commons. Then there is the one that is being put in statute as my friend has just pointed out. The principles have been dropped as it went into the statute and that is what we are talking about: Should there be some principles in relation to that so we can help interpret it?

We have had witnesses that talked about having three commissioners — one for public office-holders, another for members of the House of Commons and another for senators. Others have suggested that perhaps two would be enough — that is, House of Commons and public office-holders could be together as it is today, and the Senate would have a separate commissioner.

quelconque, ne proviendrait pas du public? S'il n'y a pas de bonne réponse à cette question, alors la question de la confidentialité et du privilège parlementaire devient encore plus importante à envisager.

Le président : Vous agissez comme un bon professeur en soulevant des questions difficiles devant le comité.

Le sénateur Stratton : J'ai de la difficulté à accepter l'idée d'enchâsser un ensemble de principes au début de la loi proposée, parce que, comme je l'ai dit auparavant, c'est redondant. Le Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs comporte un ensemble de principes au paragraphe 2(1). Le code parle précisément d'un ensemble de principes adoptés à la suite de notre longue étude de l'éthique au Sénat. Si ces principes sont enchâssés dans le texte législatif proposé, ainsi que dans le présent code et dans celui de la Chambre des communes, est-ce que cela ne serait pas redondant? Les principes figurent dans le code et le texte législatif proposé renvoie au code.

M. Saint-Martin : Si vous me dites que le code et le projet de loi proposé qui est devant nous ont la même valeur législative, alors, oui, ce serait redondant.

Le sénateur Joyal : Je ne veux pas soulever un débat, mais il y a une distinction entre le code de la Chambre des communes, le code du Sénat et le code des titulaires de charge publique. La différence, c'est que le code s'appliquant aux titulaires de charge publique se retrouve dans la loi. C'est pourquoi la question des principes est posée; le code régissant les titulaires de charge publique sera la loi, alors que dans le cas des sénateurs et des députés, évidemment, les principes sont affirmés dans leur propre code.

En d'autres mots, si le code du Sénat et le code de la Chambre des communes figuraient dans la loi, il n'y aurait probablement qu'un seul ensemble de principes. Cependant, étant donné que ce code, prévu dans le projet de loi, ne contient pas de principes, la question de savoir s'il est approprié d'inscrire des principes est soulevée dans le cas des titulaires de charge publique, qui ne sont ni des sénateurs ni des députés.

Le président : Le projet de loi C-2 ne supprime pas le code existant du Sénat; il le laisse intact.

Le sénateur Day : Ce code s'applique uniquement aux sénateurs. Il y a deux autres groupes. La Chambre des communes possède son propre code; les principes du Sénat ne s'appliquent pas à la Chambre des communes. Ensuite, il y a celui qui est en train d'être incorporé dans la loi, comme mon ami vient tout juste de le dire. On a laissé tomber les principes lorsqu'on en a fait une loi et c'est de cela dont nous parlons : Devrait-il y avoir certains principes en lien avec cela pour nous aider à l'interpréter?

Des témoins nous ont parlé de la possibilité d'avoir trois commissaires, un pour les titulaires de charge publique, un pour les députés et un autre pour les sénateurs. D'autres nous ont dit que deux seraient suffisants, c'est-à-dire un pour la Chambre des communes et les titulaires de charge publique, comme c'est le cas en ce moment, et un autre pour le Sénat.

Assuming we have to have commissioners and assuming we will have statutory basis for a commissioner, have you given any thought for the best way to set up the regime, given we have three different groups?

Mr. Saint-Martin: My answer would be this: Small is beautiful. By that, I mean — I think I made that argument earlier to Senator Milne — when the government says we will only have one Ethics Commissioner for the three types of officers — senators, MPs and office-holders — implicitly it is making an argument about economies of scale. Why have three organizations doing basically the same thing? That will cost more money, so have only one that will cover everything.

Implicit in the government's position is an argument about economies of scale. I am not sure I am convinced at all by that argument. That is why I am saying that small is beautiful. Why not have an adviser for the Senate and an adviser for the Prime Minister with regard to public office-holders and an adviser for the House? Of course, politically, it is not as attractive as having only one adviser, with the visibility similar to that of the Auditor General. One powerful bureaucracy is highly visible and is politically much more attractive than three organizations that are much more discreet in their function.

Senators and others doing similar work need to have the confidence of someone who is close to their reality, understands their world, is trustworthy and is capable of providing appropriate advice. Having a smaller office for each of the three “branches,” if I may, would not be more costly, I believe, but could be more suitably tailored to the needs of the three actors in the system.

Senator Stratton: I will not go to the business of the three ethics officers because Canadians will have a view on that that we can deal with later.

I will return to the issue of the principles in the bill for public office-holders. The bill has not defined deliberately a set of principles for the code for senators or for members of the House of Commons because we have it. I have been informed that the intent is that the same process will be utilized for public office-holders. Under the proposed federal accountability action plan, a set of principles will be established. While that does not exist yet, it is the intention to implement that. Rather than try to define it in the bill as it is defined under the Senate and the House of Commons codes, they will define it in respect of public office-holders.

Mr. Saint-Martin: That will be a welcome addition.

Senator Day: Is the honourable senator indicating that there will be an amendment put forward by the government to provide for that?

Senator Stratton: I said “the action plan.”

Supposons que nous devons avoir des commissaires et qu'il y ait un fondement législatif à cela, avez-vous songé à la meilleure façon d'établir le régime, compte tenu des trois différents groupes?

M. Saint-Martin : Être petit a ses vertus. Je veux dire par là — et je crois avoir fait valoir cet argument auprès du sénateur Milne — que lorsque le gouvernement dit que nous n'aurons qu'un seul commissaire à l'éthique pour les sénateurs, les députés et les titulaires de charge publique — il préconise implicitement les économies d'échelle. Pourquoi avoir trois organisations faisant pratiquement la même chose? Cela coûterait plus cher. Il serait donc préférable d'avoir un seul commissaire qui ferait tout.

D'après sa position, le gouvernement laisse entendre qu'il veut réaliser des économies d'échelle. Je ne suis pas si convaincu que ce soit une bonne chose. C'est pourquoi je dis qu'être petit a ses vertus. Tant qu'à y être, pourquoi ne pas avoir un conseiller pour le Sénat et un autre pour le premier ministre en ce qui a trait aux titulaires de charge publique, puis un autre encore pour la Chambre. Bien entendu, d'un point de vue politique, cela n'est pas aussi profitable que d'avoir un seul conseiller, qui jouit d'une visibilité semblable à celle du vérificateur général. Notre puissante bureaucratie est très visible et, politiquement parlant, beaucoup plus intéressante que trois organisations bien plus discrètes dans leur fonction.

Les sénateurs et ceux qui occupent des charges comparables doivent avoir la confiance d'une personne fiable qui est proche de leur réalité, comprend leur univers et est capable de leur donner des conseils judicieux. Le fait d'avoir un petit bureau pour chacun des trois groupes ne serait pas plus coûteux, à mon avis, et pourrait être mieux adapté aux besoins de tous.

Le sénateur Stratton : Je ne parlerai pas du rôle des trois conseillers en éthique parce que je considère que les Canadiens se feront une opinion avec laquelle nous composerons plus tard.

Je vais revenir à la question des principes du projet de loi concernant les titulaires de charge publique. On n'a pas défini les principes du code d'éthique des sénateurs ou des députés parce qu'il en existe déjà. D'après ce qu'on m'a dit, on a l'intention d'appliquer des principes semblables aux titulaires de charge publique. C'est prévu dans le plan d'action du projet de loi fédéral sur la responsabilité. Bien que cela n'existe pas encore, on a l'intention de le mettre en œuvre. Plutôt que de reprendre dans le projet de loi la définition des codes du Sénat et de la Chambre des communes, on en élaborera une nouvelle pour les titulaires de charge publique.

M. Saint-Martin : Cet ajout sera certes apprécié.

Le sénateur Day : Honorable sénateur, voulez-vous dire que le gouvernement présentera un amendement à cet effet?

Le sénateur Stratton : J'ai dit « un plan d'action ».

Senator Day: Proposed sections 86 and 87 under the Parliament of Canada Act apply specifically to the rules for the House of Commons and the Senate commissioners, but I do not see anything with respect to similar rules for public office-holders.

Senator Stratton: I am stating simply the intention of the government to the action plan on implementing. As you know, a set of regulations is brought in with every act. This is part of the action plan by the government to state that set of principles.

Senator Day: Surely, a set of principles used to interpret statutory provisions cannot come in regulation. They have to either come in statute or they do not exist.

Senator Stratton: I think we did that in our code.

Senator Day: Proposed sections 86 and 87 specifically provide for it in the statute, but that is only for the Senate and the House of Commons and not for public office-holders.

Senator Stratton: Then let us give the government the opportunity to bring forward its action plan.

Senator Day: Would that be its amendment to the bill?

Senator Stratton: We will look at it then. I would expect the action plan to come forward after the bill is passed.

Senator Day: Mr. Chairman, we are being told that things will happen to affect this bill but that we will not see them until after we, in good faith, pass the bill. That is not the way we should handle this.

Senator Stratton: With respect, we do that all the time with regulations. What happens with a bill once it is passed and the regulations are brought forward? What committee does it go to?

Senator Day: Regulations cannot change the statute but can embellish it. Proposed sections 86 and 87 under the Parliament of Canada Act specifically provide for codes with respect to the House of Commons and the Senate. There is no provision for anything similar for public office-holders.

Senator Stratton: When a set of regulations comes down that describes the set of principles, it goes to the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

Senator Day: I understand that. Mr. Chairman, having heard this statement from Senator Stratton, it is my belief that this is another point to be looked at by legal counsel before we are asked to say yes or no to Bill C-2.

The Chairman: As you know, Senator Day, at least two cabinet ministers will be brought back before this committee — namely, the President of Treasury Board and the Minister of Justice. We

Le sénateur Day : Les articles 86 et 87 proposés en vertu de la Loi sur le Parlement du Canada s'appliquent précisément aux règles auxquelles sont assujettis les commissaires de la Chambre des communes et du Sénat, mais je ne vois rien concernant les titulaires de charge publique.

Le sénateur Stratton : Je dis simplement que le gouvernement compte bien mettre en œuvre son plan d'action. Comme vous le savez, chaque loi est assortie d'un règlement. C'est dans cette partie du plan que le gouvernement établira ces principes.

Le sénateur Day : Chose certaine, on ne peut mettre dans un règlement un ensemble de principes visant à interpréter des dispositions législatives. Ces principes sont dans la loi ou ils n'existent pas.

Le sénateur Stratton : Je pense que c'est ce que nous avons fait dans notre code.

Le sénateur Day : C'est ce que prévoient les articles 86 et 87 proposés, mais ceux-ci ne s'appliquent qu'aux sénateurs et aux députés, et non aux titulaires de charge publique.

Le sénateur Stratton : Donnons alors au gouvernement la chance de présenter son plan d'action.

Le sénateur Day : S'agira-t-il d'un amendement au projet de loi?

Le sénateur Stratton : Nous verrons le moment venu. Je m'attends à ce que le plan d'action soit présenté après l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Day : Monsieur le président, on nous a dit que des changements seront apportés au projet de loi; toutefois, ils ne se concrétiseront que lorsque nous aurons adopté, de bonne foi, cette mesure législative. Il faudrait faire les choses autrement.

Le sénateur Stratton : Sauf le respect que je vous dois, c'est toujours ce que nous faisons avec les règlements. Qu'arrive-t-il à un projet de loi une fois qu'il est adopté et assorti d'un règlement? À quel comité est-il confié?

Le sénateur Day : Un règlement ne peut pas changer une loi, mais il peut toutefois l'améliorer. Les articles 86 et 87 proposés en vertu de la Loi sur le Parlement du Canada prévoient précisément des codes pour la Chambre des communes et le Sénat. Il n'y a cependant aucune disposition à l'égard des titulaires de charge publique.

Le sénateur Stratton : Lorsque des dispositions décrivant un ensemble de principes sont proposées, elles sont aussitôt soumises à l'étude du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Le sénateur Day : Je comprends. Monsieur le président, après avoir écouté le sénateur Stratton, j'estime qu'un conseiller juridique devrait se pencher sur la question avant qu'on nous demande de nous prononcer sur le projet de loi C-2.

Le président : Comme vous le savez, sénateur Day, au moins deux ministres du Cabinet comparaitront de nouveau devant nous, notamment le président du Conseil du Trésor et le ministre

will ensure that your concerns are put to them so that they will be prepared to address them directly when they reappear.

Senator Day: Thank you.

The Chairman: Mr. Saint-Martin, after your initial remarks, I asked a question arising from your principal argument. You said that ethics rules, whatever their number, do not make government more ethical but that they make people more cynical.

That is your overriding thesis for the major section of your paper. My question is this: Is it better to have rumours and allegations swirling around with no rules or no method of resolving them or to have a regime in place that will deal with issues objectively? My point is that ethics is always a political matter and is not caused by the rules. I believe that in response to Senator Joyal and Senator Stratton, you said that you agree that it does help to have some rules but that the real question is where to draw the line? I would like you to help the committee by telling senators where you recommend that the line be drawn.

Mr. Saint-Martin: That is asking for a great deal of wisdom on my part and I am not sure that I have it.

I was a bit provocative in my remarks because I am certain that the committee will hear from many people that government needs more rules in order to strengthen public confidence in the political process. I was playing devil's advocate based on empirical research as well. Ethics rules might be counterproductive when they become politicized and used as political weapons in a partisan combat. We can have a good ethics regime on paper, but once it becomes politicized, the rules lose their moral authority. That is the problem.

The Chairman: Do you have any recommendations for consideration by the committee? Given the dilemma that you have put carefully to the committee, what would you recommend?

Mr. Saint-Martin: Let us presume senators have an independent ethics commissioner. The message to the public is that this creation of an independent watchdog to look after political ethics in government is truly important. However, when that commissioner's work becomes politicized and people criticize him or her, that is the eye-opener to the fact that despite the objective independence of the office, it has become political. That makes people cynical.

Why not do it in the British way? They have never claimed that their ethics commissioner is independent but rather that he is a servant of the parliamentary committee and is not independent. If the findings of the commissioner are politically used, then, at the very least, Canadians are not being sent a mixed message about an independent and objective system that includes playing politics. Mixed messages create public cynicism.

The Chairman: Thank you for your response to my question.

de la Justice. Nous veillerons à bien leur transmettre vos préoccupations à l'avance, de façon à ce qu'ils soient prêts à en discuter au moment de leur comparution.

Le sénateur Day : Je vous en remercie.

Le président : Monsieur Saint-Martin, à la suite de votre déclaration liminaire, je vous ai posé une question à propos de votre principal argument. Vous avez dit que les règles d'éthique, peu importe leur nombre, ne rendent pas un gouvernement plus éthique, mais les gens plus cyniques.

C'est ce que vous affirmez dans la majeure partie de votre document. Ma question est la suivante : est-il préférable de laisser les allégations et les rumeurs aller bon train sans qu'il n'y ait aucune règle ni méthode pour les faire cesser ou d'avoir en place un régime qui permettra de régler les dossiers objectivement? Là où je veux en venir, c'est que l'éthique est toujours un enjeu politique qui ne découle d'aucune règle. Vous avez répondu aux sénateurs Joyal et Stratton que vous reconnaissiez qu'il était bon d'avoir certaines règles, mais que la vraie question était de savoir où s'arrêter. J'aimerais que vous aidiez le comité à définir ces limites.

M. Saint-Martin : Cela demande une grande sagesse et je ne suis pas certain de l'avoir.

J'ai été un peu provocateur dans mes observations parce que je sais que le comité entendra très souvent des gens lui dire que le gouvernement a besoin de plus de règles pour renforcer la confiance du public envers le processus politique. J'ai joué l'avocat du diable en me fondant sur des recherches empiriques. Les règles d'éthique pourraient aller à l'encontre du but recherché si elles deviennent politisées et servent d'armes dans un combat partisan. Nous disposons d'un bon code d'éthique sur le papier, mais aussitôt qu'il prend un caractère politique, les règles perdent leur autorité morale. Voilà le problème.

Le président : Avez-vous des recommandations à nous faire? Devant le dilemme que vous nous avez soigneusement expliqué, que nous conseillez-vous?

M. Saint-Martin : Admettons que les sénateurs aient un commissaire à l'éthique indépendant. Le message que l'on veut faire passer au public, c'est à quel point la création d'un tel poste est importante pour assurer le respect de l'éthique au sein du gouvernement. Toutefois, lorsque le travail du commissaire devient politisé et que les gens le critiquent, on se rend compte que l'indépendance objective du poste est toute relative. Voilà ce qui rend les gens cyniques.

Pourquoi ne pas faire comme les Britanniques? Eux n'ont jamais affirmé que leur commissaire à l'éthique était indépendant; ils disent plutôt qu'il est au service du comité parlementaire et ne peut exercer son libre arbitre. Si les conclusions du commissaire sont utilisées à des fins politiques, à tout le moins, on n'enverra pas aux Canadiens un message contradictoire à propos d'un système indépendant et objectif qui se prête à des jeux politiques. Les messages ambivalents rendent le public cynique.

Le président : Merci d'avoir répondu à ma question.

[Translation]

Mr. Saint-Martin, you said that the decline in public confidence in the political process is sociological rather than ethical. Could you explain that further?

You mentioned a few elements but rather quickly. I think that it is important for us to understand this element clearly because great emphasis has been put on the fact that once this bill is passed, there will be no more problem, everything will be solved. But in practice, when you say that the causes of the decline in public confidence are of another kind, could you please define the kind you are talking about?

The most important argument to take into consideration, if we want to use indicators to measure the efficiency of the regulatory control systems to monitor ethics, is the argument to the effect that we should not use the indicators in use at the moment with regard to public confidence. One is not a measure of the other because there is no link between the two. They should be judged on their own merit but not on the basis of their capacity to bolster public confidence in political institutions. The decline is linked to sociological causes. Mention is made of the decline of deference to the authorities, the fact that religion has lost its influence on the catholic and protestant community, the rise of new values, whether it is feminism, environmentalism, pacifism. All the values which are called post-materialistic values. People want something else from public and political life. All this results in an tremendous growth in people's educational levels, the general enhancement of the middle class since the end of the Second World War. Research shows that there are a number of causes that you could call sociological which explain why people show less blind trust than they did 70 years ago. Therefore, whatever number of ethics rules we adopt, the situation will remain the same. To keep on saying that there is link, in my opinion, is not productive either for politicians, the political class on the one hand, nor for the public confidence in public confidence in institutions because the two are unrelated. Therefore, if we want to adopt stricter ethical rules, let us do it but let us not judge their efficiency based on the fact that they are going to increase or not public confidence. This has nothing to do with it.

Senator Joyal: To paraphrase Pierre Viens, would now be the worst time to adopt ethic rules?

Mr. Saint-Martin: Yes, it is always the case. There is a scandal and then we adopt stricter rules, and each time we do so, we must remember that these rules apply to an increasingly larger area of political activity, in the sense that there are still more links in the net. It is not logical to pretend that we catch more fish with a larger net. As I was saying earlier, now that we have more rules, just the fact that someone conducted an investigation, based on someone's allegations, because the rule makes it possible even if the person in question three weeks later is deemed to have done

[Français]

Monsieur Saint-Martin, vous avez dit que le déclin de la confiance du public à l'égard du processus politique est plutôt d'ordre sociologique qu'éthique. Pouvez-vous élaborer davantage?

Vous avez mentionné quelques éléments, mais vous l'avez fait de façon plutôt rapide. Je pense que c'est important pour nous de bien comprendre cet élément parce qu'il y a beaucoup d'emphase mise sur le fait que lorsqu'on aura adopté ce projet de loi, tout sera réglé, qu'il n'y aura plus aucun problème. Mais en pratique, lorsque vous dites que les causes du déclin de la confiance du public sont d'un autre ordre, pouvez-vous élaborer sur le type d'ordre dont vous parlez?

L'argument le plus important à prendre en considération, si l'on veut utiliser des indicateurs pour mesurer l'efficacité des systèmes de contrôle de régulation de surveillance de l'éthique, est celui voulant qu'on ne devrait pas utiliser les indicateurs que l'on utilise en ce moment reliés à la confiance du public. L'un ne mesure pas l'autre parce que les deux ne sont pas reliés. On devrait les juger selon leurs propres termes, leur propre mérite mais pas en fonction de leur capacité à venir solidifier la confiance du public envers les institutions politiques. Le déclin est relié à des causes sociologiques. On parle du déclin de la déférence envers l'autorité, le fait que la religion a perdu de son influence sur la société catholique et protestante, la montée des nouvelles valeurs que ce soit le féminisme, l'environnementalisme, le pacifisme. Tout ce que l'on appelle les valeurs post-matérialistes. Les gens veulent autre chose de la vie publique et de la vie politique. Tout cela fait en sorte qu'il y a une croissance extraordinaire dans les taux d'éducation de la population, l'enrichissement général des classes moyennes depuis la Seconde Guerre mondiale. Voilà un certain nombre de causes que l'on peut appeler sociologiques qui expliquent dans la recherche pourquoi les gens font moins confiance aveuglément qu'ils le faisaient il y a 70 ans. Donc, on peut avoir plein de règles d'éthiques, mais cela ne changera pas ce phénomène. Continuer à dire qu'il y a un lien, à mon avis, ce n'est pas productif ni pour les politiciens, la classe politique, d'une part, ni pour la confiance du public envers ces institutions, parce que les deux ne sont pas liés. Donc si l'on veut mettre des règles d'éthique plus sévères, qu'on le fasse, mais qu'on ne juge pas l'efficacité de ces règles selon qu'elles vont venir gonfler la confiance ou non. Cela n'a pas de rapport.

Le sénateur Joyal : Pour paraphraser Pierre Viens, est-ce que le plus mauvais moment pour adopter des règles d'éthique ne serait-il pas le moment où nous nous retrouvons présentement?

M. Saint-Martin : Oui, c'est toujours comme cela. Il y a un scandale et on adopte des règles plus dures et chaque fois que l'on adopte des règles plus sévères, il ne faut pas oublier que ces règles viennent couvrir une partie de l'activité politique toujours plus grande, en ce sens que le filet a toujours plus de maillons. Le fait qu'on attrape plus de poissons avec un plus grand filet, ce n'est que logique. Comme je le disais tantôt, maintenant qu'on a plus de règles, il suffit que quelqu'un ait déclenché une enquête, basée sur des allégations sur quelqu'un, parce que la règle le permet

nothing wrong then, it is too late, the damage is done because the rule has made it possible. In that sense, it is the rule that breeds cynicism.

[English]

Senator Zimmer: Thank you for your presentation today; it has been very enlightening. Several senators have raised this question, and Senator Joyal touched on it also. I should like to go one step further. In law, an individual is innocent until proven guilty. In politics, the reverse is usually true: An individual is guilty until he or she is proven innocent. The problem with that is that even when proven innocent, in many ways, the public and the media often maintain the individual is still not innocent.

We are in an adversarial system. I agree that we need rules, and the simpler, the better. However, there are two other elements out there — namely, the media and the public. We have one issue with the rules, but then we are dealing with the media and the public and the translation from them. There is a further element out there that we must deal with. Senator Stratton this morning confessed he was a double-convicted felon.

Senator Stratton: Senator Zimmer, would you like to clarify that it involved riding a bicycle double.

Senator Zimmer: When we draft this legislation, we must be mindful of the changing times. Case in point: Nowadays, adults drive illegally in different directions, go through stop signs on bicycles, and so on. Today, that is not addressed. We must address changing attitudes within both the public and the media.

In addition to what Senator Joyal said, where would you draw the line or what would you recommend when doing this legislation? How would we do it in a way that the public and the media would not be as cynical as they are today? Are there any suggestions you have today to try to deal with that beyond legislation?

Mr. Saint-Martin: If I had a simple answer, I would probably be a rich person; I would be selling my ideas all over the world. That is the key question. Perhaps it is best to be candid and say, “We are adopting this bill but we are not sure that there would not be a sponsorship scandal.” We have raised the bar so high that the public’s expectation for the bill will always be disappointing. At the level of political rhetoric, perhaps we could have a more modest approach saying that this was needed but we cannot guarantee that it will make our government 100 per cent clean in the future. I do not expect the Prime Minister to say this — that would be naive — but in an ideal world, he would say that and the other politicians would rally around him. I am not criticizing this government; they all do it — for example, in France and in England. However, when you have an electoral campaign or a political contest where the key issue is “I am cleaner than you are,” the public gets turned off. They want to hear about where we are going with respect to the environment, to poverty and to economic productivity. The public wants real

même si cette personne, au bout de trois semaines, est jugée n’avoir rien commis d’incorrect au bout de trois semaines, il est trop tard parce que la règle l’avait déjà permis. Dans ce sens, c’est la règle qui cause le cynisme.

[Traduction]

Le sénateur Zimmer : Merci de votre présentation; elle a été très enrichissante. Plusieurs sénateurs ont soulevé la question, et le sénateur Joyal y a fait allusion également; mais j’aimerais pousser la discussion un peu plus loin. En droit, un individu est innocent jusqu’à preuve du contraire. En politique, c’est souvent l’inverse : une personne est coupable jusqu’à ce qu’on prouve son innocence. Le problème, c’est que souvent, même une fois la personne blanchie, le public et les médias la considèrent toujours coupable.

Nous sommes dans un système accusatoire. Je conviens que nous avons besoin de règles aussi simples que possible. Mais il faut tenir compte des médias et du public ainsi que de l’interprétation qu’ils font de ces règles. Nous devons nous occuper d’un autre élément. Ce matin, le sénateur Stratton a admis avoir été condamné à deux reprises.

Le sénateur Stratton : Sénateur Zimmer, voudriez-vous préciser que cette condamnation vient du fait que nous étions deux sur une bicyclette?

Le sénateur Zimmer : Quand nous rédigerons cette loi, nous devons nous ajuster aux réalités. Par exemple, de nos jours, les adultes conduisent un peu n’importe comment, à la limite de l’infraction, et ne respectent pas les panneaux de signalisation pour cyclistes. Aujourd’hui, personne ne s’en soucie. Nous devons agir pour faire changer l’attitude du public et des médias.

Pour ajouter aux propos du sénateur Joyal, où traceriez-vous la ligne de démarcation, ou que recommanderiez-vous dans le cadre de l’élaboration de cette loi? Comment faire pour rendre le public et les médias moins cyniques qu’ils ne le sont aujourd’hui? Au-delà de ces considérations, avez-vous des suggestions pour tenter de régler ce problème?

M. Saint-Martin : Si je détenais une réponse simple, je serais certainement un homme riche; je vendrais mes idées partout dans le monde. Là est toute la question. Peut-être est-il préférable de dire en toute franchise : « nous adoptons ce projet de loi, mais nous ne sommes pas certains qu’il n’y aura pas d’autres scandales des commandites ». Nous avons à ce point haussé la barre que les attentes du public à l’égard du projet de loi seront toujours déçues. Sur le plan du discours politique, peut-être pourrions-nous adopter une approche plus modeste en déclarant que cette mesure est nécessaire, mais que nous ne pouvons garantir qu’à l’avenir, le gouvernement sera toujours totalement irréprochable. Je ne m’attends pas à ce que le premier ministre tienne de tels propos — ce serait naïf — mais dans un monde idéal, il le ferait, et les autres politiciens se rallieraient derrière lui. Je ne critique pas le gouvernement actuel; c’est la même chose pour les autres gouvernements, notamment en France et au Royaume-Uni. Toutefois, lorsque l’enjeu principal d’une campagne électorale ou d’une lutte politique consiste à prouver

policy positions, but we are wasting a lot of good political time accusing each other of things that are not even founded. That does not help people to get reengaged in the political process.

Senator Zimmer: Professor, would you agree that, sometimes, with good intentions, we have set the bar so high that we can never achieve it?

Mr. Saint-Martin: Absolutely. It is the law of unintended consequences. You want to do something better, but five years later this causes another unanticipated effect. That is why we need to keep ourselves modest, because people expect so much of government. We need to remind people that government is made of people like them. Government cannot do it all the time.

Senator Zimmer: Thank you, professor.

The Chairman: Mr. Saint-Martin, thank you very much. This has been a wonderful session, and I appreciate your candour in answering a variety of questions from senators.

Honourable senators, this concludes our morning session.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, September 18, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 1:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

Senator Oliver: Honourable senators, I call this meeting of the Legal and Constitutional Affairs Committee to order. We are meeting today to continue our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the federal accountability bill.

As senators, our witnesses and members of the public both here in the room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda, and it is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in many years. I know that this committee will give the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves.

qu'on est plus blanc que l'adversaire, le public décroche. Il veut qu'on lui parle des mesures qu'on prendra en ce qui concerne l'environnement, la pauvreté et la productivité économique. Le public veut de réelles positions de principe. Or, en politique, on perd un temps précieux à se lancer des accusations qui ne sont même pas fondées. Cela n'aide pas les gens à se remettre à participer au processus politique.

Le sénateur Zimmer : Professeur, seriez-vous d'accord pour dire que parfois, animés de bonnes intentions, nous avons fixé la barre tellement haut que nous ne pourrions jamais l'atteindre?

M. Saint-Martin : Absolument. C'est la loi des conséquences imprévues. Vous voulez apporter une amélioration qui, cinq ans plus tard, aura un effet inattendu. C'est pourquoi nous devons rester modestes; parce que les gens ont des attentes très élevées vis-à-vis du gouvernement. Nous devons leur rappeler que le gouvernement est fait d'individus comme eux, et qu'il ne peut réussir à tout coup.

Le sénateur Zimmer : Merci, professeur.

Le président : Monsieur Saint-Martin, merci beaucoup. C'était une séance extraordinaire, et j'ai apprécié la franchise de vos réponses aux différentes questions des sénateurs.

Honorables sénateurs, voilà qui met fin à notre réunion pour ce matin.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 18 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 13 h 10 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le sénateur Oliver : Mesdames et messieurs les sénateurs, c'est avec plaisir que je déclare cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ouverte. Nous nous réunissons aujourd'hui pour continuer notre étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Ce projet de loi est plus communément appelé Loi fédérale sur la responsabilité.

Comme les sénateurs, nos témoins et les membres du public qui nous regardent à la télévision partout au Canada le savent, ce projet de loi représente un élément essentiel du programme du nouveau gouvernement et compte parmi les plus importantes mesures législatives dont le Parlement ait été saisi ces dernières années. Je sais que le comité y accordera la réflexion soignée, exhaustive et détaillée qu'il mérite.

We have held almost 35 hours of meetings and have heard from 42 witnesses. This week we will continue with a series of hearings on various aspects of the bill, including ethics, accountability, conflict of interest, political financing, the parliamentary budget office, and access to information and privacy.

Our first witness is Ian Greene, who will help us consider issues relating to ethics and conflict of interest. Ian Greene has taught public policy and administration in York University's political science department since 1985. At York, he has been Chair of the University Senate in 2003 to 2004 and was Associate Dean of the Faculty of Arts from 1997 to 2000. He is the Coordinator of the graduate diploma in Justice System Administration and Democratic Administration. Before joining York he had worked in the Alberta Public Service and in various other capacities.

The committee would like to warmly welcome you. After you make your presentation, honourable senators would like to engage in a series of questions and answers.

Ian Greene, Professor, Political Science, York University, as an individual: Thank you very much, Senator Oliver. This is my third visit to a Senate committee over the past few years and it is a great honour to be invited again. I apologize for giving you my notes at the last minute. It has been a busy time at the university. I am head of a college with 5,000 students. We have just finished orientation, and we had an international conference last week and an alumni event yesterday. I hope that you will bear that in mind when you are looking at my notes.

It is a great pleasure to be here. We are all products of our own past experiences. My own background related to public sector ethics goes back to my four years working for the Alberta Public Service in the 1970s and 1980s. I learned through that experience that most public servants and elected officials are ethical, but I was concerned that occasional lapses, both amongst appointed and elected officials, would cast aspersions on all public officials. These lapses could have been prevented through clear rules and a better educative process.

When I joined York University in 1985, I became interested in the whole issue of conflict of interest because that was the time of the Sinclair Stevens scandal. At that time, I began to do research and publish in the area of public sector ethics. Today, my research agenda still includes public sector ethics as well as judicial behaviour and public administration in general.

I am the Director of York's new graduate program in Public Policy, Administration and Law. I am committed to better education for more accountability to prevent conflict of interest scandals and to promote higher ethical standards. I hope our new graduate program can make a contribution for mid-career public servants in that regard.

Nous avons tenu presque 35 heures de séance et avons entendu 42 témoins. Cette semaine, nous allons poursuivre avec une série d'audiences sur divers aspects du projet de loi, y compris l'éthique, la responsabilisation, les conflits d'intérêts, le financement politique, le poste de directeur parlementaire du budget et l'accès à l'information et la vie privée.

Notre premier témoin est Ian Greene, qui nous aidera à étudier les questions liées à l'éthique et aux conflits d'intérêts. Ian Greene enseigne l'administration et la politique gouvernementale au département de science politique de l'Université York depuis 1985. De 2003 à 2004, il a été président du Sénat de l'Université York et doyen associé de la Faculté des arts de 1997 à 2000. Il est le coordonnateur du diplôme universitaire supérieur en administration démocratique et administration du système judiciaire. Auparavant, il avait travaillé dans la fonction publique de l'Alberta à divers autres titres.

Le comité vous souhaite la plus cordiale bienvenue. Après votre exposé, les honorables sénateurs entameront une série de questions et réponses.

Ian Greene, professeur, Science politique, Université York, à titre personnel : Merci beaucoup, sénateur Oliver. C'est ma troisième visite à un comité sénatorial ces dernières années et c'est un grand honneur d'être invité à nouveau. Je m'excuse de vous avoir remis mes notes à la dernière minute. C'est une période très occupée à l'université. Je dirige un collège de 5 000 étudiants. Nous venons juste de finir l'orientation et, la semaine dernière, nous avons tenu une conférence internationale et hier, une activité pour les anciens étudiants. J'espère que vous en tiendrez compte quand vous regarderez mes notes.

C'est un grand plaisir pour moi d'être ici. Nous sommes tous les produits de nos propres expériences passées. Ma propre expérience en matière d'éthique dans la fonction publique remonte aux quatre années où j'ai travaillé pour la fonction publique de l'Alberta dans les années 70 et 80. J'y ai appris que la plupart des fonctionnaires et des représentants élus suivent des règles d'éthique, mais j'étais préoccupé par le fait que des manquements occasionnels, tant chez les représentants élus que nommés, mettent en doute l'intégrité de tous les fonctionnaires. Ces manquements auraient pu être empêchés grâce à des règles claires et à un meilleur processus d'éducation.

Quand je suis entré à l'Université York en 1985, j'ai commencé à m'intéresser à toute la question des conflits d'intérêts parce que nous étions à l'époque du scandale de Sinclair Stevens. À l'époque, j'ai commencé à effectuer des recherches et à publier dans le domaine de l'éthique dans le secteur public. Aujourd'hui, mon programme de recherche comprend encore l'éthique dans la fonction publique de même que le comportement des juges et l'administration publique en général.

Je dirige le nouveau programme d'études supérieures de l'Université York en politique gouvernementale, administration et droit. Je cherche à améliorer l'éducation pour accroître la responsabilisation afin d'empêcher des scandales liés à des conflits d'intérêts et de promouvoir des normes éthiques plus élevées. J'espère que notre nouveau programme sera utile aux fonctionnaires à mi-chemin de leur carrière à cet égard.

It is important to put the reforms that are mentioned in Bill C-2 into their political context. The current federal ethics regime has been a long time coming. For many years, I had been advocating clear conflict of interest rules and a conflict of interest commissioner at the federal level. I must admit until two or three years ago, I had not given much thought as to whether there should be different commissioners for the Senate and the House of Commons or whether it should be the same for both, but appearing before your committee three years ago helped me consider that subject more carefully.

The new regime that was put into place a few years ago was a major change and there were a number of bumps along the road, as there would be for any change of this type. One of the bumps, unfortunately, was when the Senate decided that it would cooperate with the new regime only if it could have its own ethics officer and its own rules that were home-grown within the Senate. After some consideration, it seemed to me that it was a good idea because ethics regimes do not work from the top down. If it is home-grown and the rules are developed in-house, people buy into it, and it is more likely to be effective. Regardless of which party holds the majority in the Senate, I do not believe any legislation will get through either House that abolishes the separate ethics officer for the Senate. We must contend with that political reality.

The other reality is that when Paul Martin elected Dr. Bernard Shapiro as the first Ethics Commissioner, he briefly consulted, as the legislation required him to do, Stephen Harper, then the leader of the opposition. However, it was a pro forma consultation, not a real one, which annoyed Mr. Harper and the relationship between Dr. Shapiro and Mr. Harper started on the wrong foot. That was unfortunate for the creation of a new regime, but we have to anticipate these are the kinds of bumps along the road. The Conservative's platform to have one conflict of interest commissioner for each House, along with Order-in-Council appointments, stems from this conflict between Mr. Shapiro and Mr. Harper. Sometimes, we must make the best of a bad situation.

I have studied the Gomery commission report, I have written an article on it and I like most of the Gomery recommendations. Many of the recommendations found their way into the federal accountability act. I like the majority of the content of the federal accountability act; however, because the bill was drafted so quickly, there are parts that were not clearly thought out. One of those parts, I believe, is having just one conflict of interest commissioner for both the Senate and the House of Commons. That is not likely to work, even if it could get through this house, and I do not think it will. I do not believe it will be a good idea.

The independent ethics regimes have worked well in the provinces because the commissioners spend the majority of their time talking with elected members — in the case of the Senate, it is Mr. Fournier talking with senators — about the nature of ethics and conflict of interest, to develop a trust relationship to answer

Il est important de placer les réformes mentionnées dans le projet de loi C-2 dans leur contexte politique. L'actuel régime fédéral en matière d'éthique a été long à venir. Pendant de nombreuses années, j'avais préconisé des règles claires en matière de conflits d'intérêts et un commissaire aux conflits d'intérêts au niveau fédéral. Je dois admettre que jusqu'à il y a deux ou trois ans, je n'avais pas beaucoup réfléchi à la question de savoir s'il devrait y avoir des commissaires différents pour le Sénat ou la Chambre des communes ou s'il devrait n'y en avoir qu'un pour les deux, mais comparaître devant votre comité il y a trois ans m'a aidé à examiner cette question plus attentivement.

Le nouveau régime mis en place il y a quelques années a constitué un changement important, jalonné d'obstacles, comme ce l'est pour tout changement de ce genre. Malheureusement, l'un de ces obstacles s'est dressé quand le Sénat a décidé qu'il ne collaborerait au nouveau régime que s'il pouvait disposer de son propre conseiller en éthique et de ses propres règles établies au sein du Sénat. Après examen, il m'a semblé que c'était une bonne idée parce que les régimes d'éthique ne sont pas imposés d'en haut. Les gens ont tendance à approuver des règles qui sont élaborées à l'interne, et elles sont davantage susceptibles d'être efficaces. Quel que soit le parti qui détienne la majorité au Sénat, je ne crois pas que l'une ou l'autre Chambre adoptera une loi qui abolirait le poste de conseiller en éthique distinct pour le Sénat. Nous devons composer avec cette réalité politique.

L'autre fait, c'est que lorsque Paul Martin a choisi Bernard Shapiro comme premier commissaire à l'éthique, il a brièvement consulté, comme la loi exigeait qu'il le fasse, Stephen Harper, alors chef de l'opposition. Ce n'était cependant qu'une consultation de pure forme, pas une vraie consultation, ce qui avait ennuyé M. Harper, ce qui fait que les rapports entre M. Shapiro et M. Harper sont partis du mauvais pied. C'était malheureux pour la création d'un nouveau régime, mais nous devons nous attendre à rencontrer sur notre chemin ce genre d'obstacles. Le programme des conservateurs visant à avoir un commissaire aux conflits d'intérêts pour chaque Chambre, de même que des nominations par décret du conseil, découle de ce conflit entre M. Shapiro et M. Harper. Nous devons tirer parfois le meilleur parti possible d'une mauvaise situation.

J'ai étudié le rapport de la Commission Gomery, j'ai écrit un article à ce sujet et j'aime la plupart des recommandations de Gomery. Bien des recommandations se sont retrouvées dans la Loi fédérale sur la responsabilité. J'aime la majeure partie du contenu de la Loi fédérale sur la responsabilité; cependant, comme le projet de loi a été rédigé si rapidement, il y a des parties qui n'ont pas été mûrement réfléchies. L'une de ces parties, d'après moi, c'est de n'avoir qu'un commissaire aux conflits d'intérêts pour le Sénat et la Chambre des communes. Cela ne va probablement pas marcher, même si cette idée pourrait être adoptée par cette Chambre, et je ne pense pas qu'elle le sera. Je ne crois pas que ce sera une bonne idée.

Les régimes indépendants en matière d'éthique ont donné de bons résultats dans les provinces parce que les commissaires passent la majeure partie de leur temps à parler avec les représentants élus — dans le cas du Sénat, c'est M. Fournier qui parle aux sénateurs — au sujet de la nature de l'éthique et du

questions. My fear is that one conflict of interest commissioner would find it difficult to establish that level of trust. You obviously must have an official reporting to the commissioner dealing with the Senate. However, because that person would be part of a larger regime and not the Senate's own officer, it would be more difficult to establish trust and credibility.

Just thinking back to the days of Sinclair Stevens, if only he had talked to the Assistant Deputy Registrar General about the nature of conflict of interest, he might have avoided many of his troubles. He did not talk to this official because he was not a high-ranking official and he was too busy. The person who meets senators and discusses the rules and their personal situations has to be someone with credibility with the Senate. I believe the current system provides for that credibility, and I would be loathe to tamper with it because of an election promise that may not have been thought out clearly.

My second concern is the way the new conflict of interest commissioner would be chosen. The appointment of Mr. Shapiro rightfully annoyed Mr. Harper. Why not look to the experience in British Columbia and Alberta where the legislature has a broad consultative process and asks people to apply for the commission? Bob Clark, the former Commissioner from Alberta, said that almost 300 people applied for the position. What is wrong with that application process? Why not have some sort of process where, if you did have one conflict of interest commissioner, each House would have a review committee that could look at the applications and then make recommendations. Another suggestion is to develop a process whereby the two Houses choose this official together. In that way, it would not have to go to the Prime Minister. It seems to me that whoever is chosen through that process would have more credibility and it would alleviate the kinds of unfortunate situations that surrounded Dr. Shapiro's appointment.

My third concern is that the restrictions on who can be appointed to the position of conflict of interest commissioner unnecessarily restrict the pool of potential candidates. I have been writing and arguing for many years that former judges make excellent ethics commissioners. I am delighted that Bill C-2, in a sense, takes advantage my research, but it reads it a little bit too closely in that I did not say that only former judges would make good ethics commissioners. Former judges certainly do, and in the near future, the majority of ethics commissioners will likely be former judges. I have read the blues from this committee's meetings of the past few weeks and Coulter Osborne and H.A.D. Oliver pointed out the benefits of having a judge appointed to the position. Having past experience as a judge prepares the commissioner for the proper frame of mind and helps the commissioner to deal with difficult situations dispassionately and sensibly. That does not mean people without that sort of background cannot also be good ethics

conflict d'intérêts, pour établir une relation de confiance pour répondre aux questions. Je crains qu'un commissaire aux conflits d'intérêts parvienne difficilement à établir ce niveau de confiance. Il faut de toute évidence qu'un représentant fasse rapport au commissaire qui traite avec le Sénat. Cependant, étant donné que cette personne ferait partie d'un régime plus large et ne serait pas le propre agent du Sénat, il serait plus difficile d'établir la confiance et la crédibilité.

Si l'on repense à l'époque de Sinclair Stevens, si seulement il avait parlé au sous-registraire général adjoint de la nature du conflit d'intérêts, il aurait pu s'épargner bien des problèmes. Il n'a pas parlé à ce représentant parce qu'il n'occupait pas un rang élevé et qu'il était trop occupé. La personne qui rencontre les sénateurs et qui discute des règles et de leur situation personnelle doit être quelqu'un jouissant d'une crédibilité auprès du Sénat. Je crois que le système actuel assure cette crédibilité, et je n'aimerais pas y toucher à cause d'une promesse électorale qui n'a peut-être pas été mûrement réfléchie.

La deuxième chose qui me préoccupe, c'est la manière dont le commissaire aux conflits d'intérêts sera nommé. La nomination de M. Shapiro a ennuyé M. Harper, avec raison. Pourquoi ne pas tirer partie de l'expérience en Colombie-Britannique et en Alberta? Dans cette province, la législature effectue un vaste processus de consultation dans le cadre duquel on fait un appel de candidatures. Selon Bob Clark, l'ancien commissaire de l'Alberta, presque 300 personnes ont présenté leur candidature à ce poste. Qu'y a-t-il de mal dans ce processus? Pourquoi ne pas utiliser un processus de ce genre ici? S'il y avait un commissaire aux conflits d'intérêts, chacune des deux Chambres entreprendrait, par le truchement d'un comité, un examen pour étudier les candidatures et émettre des recommandations. Une autre suggestion serait également de mettre au point un processus par lequel les deux Chambres choisiraient ensemble le commissaire. De cette manière, il ne serait pas nécessaire de s'en remettre au premier ministre. Il me semble qu'avec ce processus, la personne choisie aurait plus de crédibilité et cela éviterait les situations malheureuses, comme ce qui s'est produit lors de la nomination de M. Shapiro.

La troisième chose qui me préoccupe, ce sont les restrictions entourant la nomination du commissaire aux conflits d'intérêts, lesquels imposent une limite inutile aux candidats potentiels. Cela fait de nombreuses années que j'écris et que je dis que les anciens juges font d'excellents commissaires à l'éthique. Dans un sens, je suis heureux que le projet de loi C-2 tienne compte de mes travaux de recherche, mais on a pris mes propos un peu trop à la lettre, car je n'ai pas dit que seuls les anciens juges peuvent faire de bons commissaires à l'éthique. Bien sûr qu'ils font de bons commissaires à l'éthique, et la majorité des commissaires à l'éthique seront d'anciens juges, éventuellement. J'ai lu les bleus des séances du comité qui se sont déroulées ces dernières semaines, et quand Coulter Osborne et H.A.D. Oliver ont parlé des avantages de la nomination d'un ancien juge à ce poste. Un commissaire qui a déjà été juge est bien préparé à occuper ce poste et peut traiter des situations difficiles de manière impartiale et sensible. Ça ne veut pas dire que les personnes ayant d'autres

commissioners. It is up to the House of Commons and the Senate to choose this person. If there is one single ethics commissioner, why not leave the field open and leave it to your judgment?

Those are my basic comments. Maybe you are grateful for how brief they are, which is caused by the fact that it has been a busy time with the start of the university year.

The Chairman: Thank you very much. You call them basic comments, but they have raised so many questions among honourable senators that virtually every senator has questions.

I was interested in your suggestion to have a broader recruitment process such as used in Alberta and British Columbia. From what I have read and seen in public life, Canadians have never been afraid to let it be known they are interested in certain positions such as a judge or lieutenant governor. I think Canadians will continue to let it be known that they have an interest in some of these positions. Therefore, why do you recommend the Alberta or B.C. proposal?

Mr. Greene: Under the current proposal, it says the Governor-in-Council shall appoint a conflict of interest and ethics commissioner after consultation with the leader of every recognized party. That proposal basically means the Prime Minister will suggest someone who would be a good candidate and the Prime Minister will discuss it with the leaders of the other parties.

The Chairman: Is there a veto mechanism?

Mr. Greene: Nothing in the legislation says they have to agree, but the name is mentioned and brought into cabinet. It does not necessarily mean that all the candidates who might be good in this position come to the attention of the Prime Minister.

The other fear I have is that the credibility of the commissioner might be affected by the process. I have a great deal of respect for Dr. Shapiro. He is a brilliant man and has a great deal of integrity, but because of the process from the beginning, his reputation was tainted unnecessarily. It was not tainted by anything he did but as a result of the process.

Senator Joyal: We are grateful to you for sharing your experience and reflection on this issue. We had the benefit of your contribution before, and it proved helpful in the end. I thank you for that.

I want to come back to the point raised by our chairman. As you have identified in your presentation, the Ethics Commissioner of the House of Commons and the Ethics Officer for the Senate exercise the privileges of each House over the discipline of their members. On that basis, you will remember, we argued many years ago that the two Houses should have their own regime.

expériences ne peuvent pas être de bons commissaires à l'éthique. Il en revient à la Chambre des communes et au Sénat de choisir cette personne. S'il doit y avoir un seul commissaire à l'éthique, pourquoi ne pas laisser le champ ouvert et laisser cela à votre jugement?

Cela met un terme à mes commentaires de base. Vous êtes peut-être heureux de leur brièveté; je suis très occupée actuellement, avec le début de l'année universitaire.

Le président : Merci beaucoup. Vous dites que vous avez faits des commentaires de base, mais ils soulèvent tant de questions chez les honorables sénateurs que presque chacun d'eux veut poser des questions.

J'ai aimé votre suggestion d'avoir recours à un processus de recrutement plus vaste comme celui qui est utilisé en Alberta et en Colombie-Britannique. D'après mes lectures et d'après mon expérience de la vie publique, les Canadiens n'ont jamais eu peur de se présenter à des postes de haut niveau, comme juge ou de lieutenant-gouverneur. Je crois que les Canadiens continueront de porter un intérêt à ces types de postes. Cependant, pourquoi recommandez-vous que nous utilisions le même processus qu'en Alberta ou en Colombie-Britannique?

M. Greene : Selon la proposition actuelle, le gouverneur en conseil doit nommer un commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique après consultation avec les chefs de tous les partis reconnus. Cette proposition signifie en fait que le premier ministre suggérera un candidat et qu'il discutera de cela avec les chefs des autres partis.

Le président : Y a-t-il un mécanisme de veto?

M. Greene : Rien dans la loi dit qu'ils doivent s'entendre, mais la candidature est mentionnée et est présentée au Cabinet. Cela ne veut pas nécessairement dire que le premier ministre est au courant de tous les candidats qui pourraient être de bons candidats à ce poste.

Mon autre crainte, c'est que la crédibilité du commissaire pourrait être affectée par le processus. J'ai beaucoup de respect pour M. Shapiro. C'est un homme brillant qui a beaucoup d'intégrité, mais en raison du processus, depuis le début, sa réputation a été entachée inutilement. Sa réputation n'a pas été entachée par ce qu'il a fait, mais plutôt par le résultat du processus.

Le sénateur Joyal : Nous sommes reconnaissants que vous ayez partagé votre expérience et vos pensées au sujet de cette question. Nous avons déjà bénéficié de votre contribution auparavant, et cela a été utile en bout de ligne. Je vous remercie pour cela.

Je voudrais revenir sur un point soulevé par notre président. Comme vous l'avez mentionné dans votre exposé, le commissaire à l'éthique de la Chambre des communes et le conseiller sénatorial en éthique bénéficient des privilèges de leur Chambre et de leurs membres. À ce sujet, vous vous souviendrez qu'il y a bien des années, nous avons demandé que les deux Chambres aient leur propre régime.

In the case of the ethics commissioner we have been called to study in this bill, the ethics commissioner will have to oversee the Governor-in-Council appointees, the ministers of the Crown and the full-time and part-time staff, which amounts to more than 3,500 persons, as we were told by previous witnesses.

I can understand to a point why the Prime Minister should have a direct say as provided in the proposed section 81 of the act. It states:

The Governor in Council shall, by commission under the Great Seal, appoint a Conflict of Interest and Ethics Commissioner after consultation with the leader of every recognized party in the Senate and House of Commons and approval of the appointment by resolution of the Senate and the House of Commons.

When the Ethics Officer was selected in the Senate, a vote was taken. The Leader of the Government at the time made a formal commitment that he would not come forward with a name that had not been approved by the representative of the opposition party. He made that commitment. When the name was put forward, there was already agreement.

I thought that approach was wise. It confirmed that all sides of the house must be comfortable with the name to have the openness, frankness and genuineness of members going to the Ethics Officer to disclose, discuss and obtain an interpretation or advice.

In the case of the commissioner for the Prime Minister, that is why there is confusion between the commissioner who oversees MPs and the commissioner who oversees public office-holders. Because those two positions have been merged into one, the question then becomes, "Who decides?" Therefore, the Prime Minister ends up deciding for the other part of the House.

One can always say that the majority will carry the day because the appointment must be approved by resolution. Of course, in a situation of a minority government, I understand that the Prime Minister seeks the support of one of the two or three other parties, depending on the outcome of the vote.

Your advice seems to take into account more the situation whereby two positions have been merged into one. As you have properly said, ideally MPs should have the capacity to decide among themselves on one name with a consensus built between the representatives of parties. In that way, the independence and objectivity of a person would not be questioned at the first opportunity.

What happened in the House was a situation where, when the first problem arose, objectivity was questioned and comments were made. We had a witness this morning who told us that the worst thing one could do with ethics is to politicize it.

Mr. Greene: That is right.

Le commissaire à l'éthique que nous sommes appelés à étudier, dans le cadre de ce projet de loi, devra superviser les nominations du gouverneur en conseil, les ministres ainsi que du personnel à temps à plein et à temps partiel, soit environ 3 500 personnes, comme on nous l'a dit tout à l'heure.

Je peux comprendre jusqu'à un certain point pour quelle raison le premier ministre devrait avoir directement son mot à dire, comme le prévoit l'article 81 du projet de loi. Cet article précise ce qui suit :

Le gouverneur en conseil nomme un commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique par commission sous le grand sceau, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes et approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.

Lorsque le commissaire sénatorial à l'éthique a été sélectionné au Sénat, il y a eu un vote. Le chef du gouvernement d'alors s'est engagé formellement à ne pas recommander un nom qui n'a pas été approuvé par le représentant du parti de l'opposition. Il a pris cet engagement. Lorsqu'un nom a été suggéré, une entente a tout de suite été conclue.

Je pense que cette approche était la bonne. Cela confirmait que tout le monde à la Chambre devait accepter la personne proposée, que tout le monde doit estimer que cette personne possède l'ouverture, la franchise et la sincérité nécessaires pour être en mesure d'accueillir les divulgations des députés, de discuter avec eux et de leur fournir des interprétations ou des conseils.

Dans le cas du commissaire auprès du premier ministre, c'est la raison pour laquelle il y a une confusion entre le commissaire qui supervise les députés et le commissaire qui supervise les titulaires de charge publique. Puisque ces deux postes ont été fusionnés en un seul, on se demande qui décide. En bout de ligne, c'est le premier ministre qui décide pour l'autre parti de la Chambre.

On pourrait toujours dire que la majorité l'emportera, car la nomination doit être approuvée par résolution. Bien sûr, en situation de gouvernement minoritaire, je comprends que le premier ministre veut obtenir l'appui d'un, de deux ou même de trois partis, selon les résultats du vote.

Votre suggestion semble tenir compte davantage de la situation où deux postes ont été fusionnés en un seul. Comme vous l'avez dit, avec raison, les députés devraient pouvoir, idéalement, décider par consensus quelle personne devrait être nommée. De cette manière, l'indépendance et l'objectivité de la personne ne seraient pas remises en question à la première occasion.

C'est ce qui s'est passé à la Chambre; lorsque le premier problème est survenu, l'objectivité du commissaire a été remise en question et on a fait des commentaires à ce sujet. Un témoin nous a dit ce matin que la pire chose qui peut arriver en matière d'éthique, c'est de rendre la question politique.

M. Greene : C'est exact.

Senator Joyal: Can you comment on the particular situation in which we have merged the position of ethics commissioner for a public office-holder and ethics commissioner for MPs?

Mr. Greene: There are two questions there. One is with respect to the merger, and the other is the way that the officer should be appointed.

Regardless of the appointment system set up, the person chosen as the conflict of interest commissioner in a merged system will have difficulty gaining credibility with the Senate. The Senate is smaller than the House of Commons. Senators will feel they had less input into the process and the person who is chosen is not really their man or woman. That situation is unfortunate because it will make the educational task of the commissioner more difficult.

We need an ethics regime that has the best chance of working as it was intended to work. I am convinced that a separate officer for the Senate, as you have now, is likely to work better than if you had a merged system.

There are some disadvantages we can talk about later with respect to two different officers providing the same kind of advice. That is not the question before us at this moment.

The second issue is the way the person is selected. Senators were wise to ensure there is agreement between the majority and the minority in terms of selecting the Ethics Officer for the Senate. That is important. Perhaps, if senators continue to have their own Ethics Officer, there might be ways that process could continue to be improved.

For example, open up to having a search committee that would include senators from both sides; not only inviting people to apply for the position, but searching for the best people and asking them to apply.

Senator Joyal: One argument at the time to support the conclusion that it would be preferable for each House to have its own ethics commissioner and officer was based on the constitutional duty of the two Houses and the need to remain independent to perform their duties and check on one another. What you gave us this afternoon is not the constitutional argument or the legal argument but the practical argument. You insist that where we should draw the lessons to advise on this bill is in the practice, which is essentially the accessibility of the commissioner or officer, and the capacity for any member to get in touch with them and develop a personal relationship.

You suggest that if a commissioner or officer has too many people to oversee, analyze and certify, the bureaucracy around the commissioner will do the overseeing and a personal relationship will not be developed through the years.

Of course, the Senate has a preoccupation that the person who will occupy that position will stay there for a while, because senators stay in their jobs for a while, so it would be easier to

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de la fusion des deux postes de commissaire à l'éthique, soit celui qui supervise les titulaires de charge publique et celui qui supervise les députés?

M. Greene : Il y a deux questions. L'une porte sur la fusion, et l'autre porte sur la manière dont le conseiller doit être nommé.

Peu importe le système de mise en nomination. Si l'on fusionne les deux postes, la personne choisie à titre de commissaire aux conflits d'intérêts aura de la difficulté à obtenir de la crédibilité auprès du Sénat. Le Sénat est plus petit que la Chambre des communes. Les sénateurs auront le sentiment qu'ils participent moins au processus et la personne qui est choisie n'est pas vraiment choisie par eux. C'est dommage, car le commissaire aura plus de difficulté à s'acquitter de ses fonctions d'éducation.

Il nous faut un régime d'éthique qui ait les meilleures chances de fonctionner comme il est censé le faire. Je suis convaincu qu'un agent distinct pour le Sénat, comme vous l'avez maintenant, a de meilleures chances de succès que si vous aviez un régime commun.

Cela présente des inconvénients dont nous pourrions parler plus tard, à avoir deux agents différents qui fournissent le même type de conseils. Ce n'est pas ce qui nous occupe pour l'instant.

Le deuxième enjeu concerne le mode de sélection de l'agent. Les sénateurs ont eu la sagesse de s'assurer qu'il y ait entente entre la majorité et la minorité dans le choix de l'agent d'éthique pour le Sénat. C'est important. Peut-être, si les sénateurs continuent d'avoir leur propre agent d'éthique, y aurait-il moyen d'améliorer encore ce processus.

Par exemple, vous pourriez vous ouvrir à la possibilité de la mise sur pied d'un comité de recherche qui serait composé de sénateurs des deux côtés; il pourrait non seulement inviter des gens à postuler, mais aussi faire des recherches pour trouver les personnes les plus appropriées et les inviter à poser leur candidature.

Le sénateur Joyal : L'un des arguments que nous avons entendus à l'appui de la théorie qu'il serait préférable que chaque Chambre ait son propre commissaire et agent d'éthique s'appuyait sur le devoir constitutionnel des deux Chambres et la nécessité qu'elles restent indépendantes pour exécuter leurs tâches et se surveiller mutuellement. Ce que vous nous avez exposé cet après-midi n'est pas l'argument constitutionnel ni juridique, mais l'argument pratique. Vous insistez sur la nécessité pour nous de tirer leçon de la pratique pour décider de ce projet de loi, soit en fait de l'accessibilité du commissaire ou de l'agent, et de la possibilité pour n'importe quel membre des Chambres de communiquer avec lui et d'établir des rapports personnels.

Vous laissez entendre que si un commissaire ou agent a trop de monde à superviser, analyser et certifier, la structure bureaucratique entourant le commissaire se chargera de la supervision et il ne sera pas possible d'établir des rapports personnels au fil des années.

Bien entendu, le Sénat souhaite que la personne qui occupera ce poste y reste un certain temps, parce que les sénateurs conservent leur poste un certain temps, alors il serait plus facile

develop that trusting relationship. You come to us with the conclusion that besides the legal and constitutional argument, sound administrative practice would mean having someone with whom we can establish a direct relationship. In so doing, the number of people to be overseen or advised must be limited; otherwise there is no efficient capacity to achieve that result. You base that conclusion essentially on your experience at the provincial level.

Mr. Greene: It is based on my experience at the provincial level but also my study of public administration. Once the purview of any particular public official becomes too great, it is hard for them to do their job as effectively as they otherwise could, depending on the nature of the position.

You are right: I approach this issue from a practical perspective because I believe that the great majority of senators and elected officials are people with high integrity, and they deserve the greatest respect by Canadians. Because of a number of scandals and other situations in Canada over the past 20 years, the public trust in their leaders has been eroded and that is unfortunate. I want to do what I can to ensure that whatever ethics system is set up works as it is intended to work. I approach it from a practical perspective.

However, from a constitutional perspective, one important reason for having a Constitution is to promote democratic accountability. Instead of looking at the black letter of the Constitution or having arguments about constitutional principles, it might be good to go back to that basic principle of democratic accountability and how can the ethics regime for the Senate promote democratic accountability that has proved to Canadians that senators are not in conflict of interest positions, that they are observing the highest standards of ethical accountability?

From that broad constitutional perspective, it is better to have a Senate Ethics Officer rather than a unified position.

Senator Joyal: I want additional information about your third concern that we should widen the field of potential candidates and not restrict the position exclusively to people with "legal experience." What other criteria would you like to see in that clause of the bill in terms of background?

Mr. Greene: I am not sure that university professors necessarily have the practical experience required for an important position like this. It might be good to exclude university professors; I am not sure.

Rather than put criteria into legislation that is rigid and hard to change, I would favour a search committee. For a unified position the search committee would be struck by the House of Commons and the Senate. If the positions remain separate then the Senate has a search committee, and the committee decides what the criteria should be.

d'établir ce rapport de confiance. Vous venez nous exposer la conclusion qu'en dehors de l'argument juridique et constitutionnel, une saine pratique administrative voudrait que ce soit quelqu'un avec qui nous pouvons établir des rapports directs. Pour ce faire, le nombre de personnes à superviser ou à conseiller devrait être limité; autrement, il n'y a pas de moyen efficace de parvenir à cette fin. Vous fondez cette conclusion, en fait, sur votre expérience au niveau provincial.

M. Greene : Cette conclusion est fondée sur mon expérience à l'échelon provincial, mais aussi sur l'étude que j'ai faite de l'administration publique. Dès que le champ d'activité de n'importe quel titulaire d'une fonction publique devient trop vaste, il lui est difficile de s'acquitter de sa tâche aussi efficacement qu'il le pourrait autrement, selon la nature de ses fonctions.

Vous avez raison, j'aborde cette question sous l'angle pratique parce que je suis convaincu que la grande majorité des sénateurs et des représentants élus sont des gens d'une grande intégrité, et qu'ils méritent le plus grand respect des Canadiens. Les scandales et autres incidents survenus depuis une vingtaine d'années ont sapé la confiance du public dans leurs dirigeants, et c'est malheureux. Je voudrais faire tout ce qui est en mon pouvoir pour m'assurer que quel que soit le régime d'éthique qui sera créé, il fonctionne tel qu'il est censé fonctionner. J'aborde l'enjeu d'une perspective pratique.

Toutefois, d'un point de vue constitutionnel, l'une des raisons importantes d'avoir une constitution, c'est pour promouvoir la responsabilité démocratique. Au lieu de décortiquer les caractères noirs de la Constitution, de débattre de principes constitutionnels, il pourrait être bon de revenir aux principes de base d'une responsabilité démocratique et sur la manière dont le régime d'éthique du Sénat peut promouvoir la responsabilité démocratique et a démontré aux Canadiens que les sénateurs ne sont pas en conflit d'intérêts, qu'ils observent les normes de responsabilité déontologique les plus rigoureuses qui soient.

De ce vaste point de vue constitutionnel, il vaut mieux avoir un agent d'éthique du Sénat qu'un poste unifié.

Le sénateur Joyal : J'aimerais en savoir plus sur votre troisième préoccupation, soit que nous devrions élargir le champ des candidats potentiels et ne pas limiter le poste exclusivement aux personnes qui ont une « expérience juridique ». Quel autre critère voudriez-vous appliquer dans cette disposition du projet de loi, en matière d'antécédents?

M. Greene : Je ne suis pas sûr que les professeurs d'université aient nécessairement l'expérience pratique nécessaire pour un poste aussi important que celui-ci. Il pourrait être bon d'exclure les professeurs d'université, mais je n'en suis pas sûr.

Plutôt que d'intégrer dans la loi des critères rigides et difficiles à modifier, je serais en faveur d'un comité de recherche. Pour un poste unifié, le comité de recherche serait créé par la Chambre des communes et le Sénat. Si les postes restent distincts, alors le Sénat aurait son propre comité de recherche, lequel déciderait des critères qui devraient être appliqués.

If there was such a search committee, I recommend that persons appointed to the position have an understanding of public practical ethics. They should have an understanding of inquiry processes. This is what judges are good at. They need to have an understanding of that inquiry process. They need to have a practical understanding of impartiality and how to be impartial in difficult situations. They need to understand natural justice, Canada's political system and Canada's history.

I recommend that the search committee consider including those criteria.

The Chairman: That list is interesting and similar to some criteria that previous witnesses have given to the committee, so thank you.

Senator Comeau: You mentioned in your comments that the Sinclair Stevens scandal led you to be interested in the whole concept of ethics. I was surprised to note that you had not bothered to qualify that in fact Sinclair Stevens was exonerated of the allegations made against him.

Mr. Greene: That is not quite true. I read that judicial decision with a great deal of interest, and what happened is that in the Prime Minister's rules at the time — Prime Minister Mulroney's code for his cabinet ministers — there was no definition of conflict of interest. That was a major shortcoming.

By the way, one thing I like about this legislation is that there is a good definition of conflict of interest. There was a lot of thought put into the definition so I like that.

However, there was no definition of conflict of interest so the judge said he had to use the common definition of conflict of interest. Sinclair Stevens said that was unfair because he should have had a chance to know that definition in advance, because he did not see it until the report came out. Mr. Stevens said he could have prepared his testimony in a different way, and that is true. That definition was unfair with regard to Sinclair Stevens but it did not change any of the facts as they were found by Mr. Justice Parker. That case is still a landmark in terms of understanding the development of conflict of interest regimes in Canada.

Senator Comeau: Are you suggesting that Sinclair Stevens was in the wrong?

Mr. Greene: No. I am saying that the report is a must read for everyone who wants to understand the development of conflict of interest rules in Canada. I am saying that we need a clear definition of conflict of interest. Thank goodness this legislation has it.

Senator Comeau: He is not exonerated but he is half exonerated?

S'il existait un tel comité de recherche, je recommanderais que les personnes nommées aient un bon entendement de la pratique de l'éthique dans le contexte public. Ces gens devraient bien comprendre les méthodes d'enquête. C'est ce à quoi les juges excellent. Il leur est indispensable de comprendre le processus d'enquête. Ils doivent avoir un entendement pratique de l'impartialité et de la manière de faire preuve d'impartialité dans des situations difficiles. Il leur faut comprendre la justice naturelle, le régime politique du Canada et son histoire.

Je recommande que le comité de recherche envisage d'inclure ces critères.

Le président : Cette liste est très intéressante et comporte certains critères semblables à ceux que d'autres témoins ont déjà proposés au comité, alors je vous remercie.

Le sénateur Comeau : Vous avez dit dans vos commentaires que le scandale Sinclair Stevens vous avait amené à vous intéresser à tout le concept de l'éthique. Je m'étonne de constater que vous n'avez pas pris la peine de préciser qu'en fait, Sinclair Stevens avait été exonéré des allégations portées contre lui.

M. Greene : Ce n'est pas tout à fait vrai. J'ai lu la décision judiciaire avec le plus grand intérêt, et ce qui est arrivé, c'est que les règles du premier ministre de l'époque — le code du premier ministre Mulroney pour les ministres de son Cabinet — ne comportaient aucune définition de ce qu'est le conflit d'intérêts. C'était une lacune d'importance.

En passant, l'une des choses que j'apprécie de cette loi, c'est qu'elle contient une bonne définition du conflit d'intérêts. C'est le fruit de longues réflexions, et je l'apprécie.

Donc il n'existait pas de définition du conflit d'intérêts, alors le juge a décidé de se fonder sur la définition commune du conflit d'intérêts. Sinclair Stevens a déclaré que c'était injuste parce qu'il aurait dû avoir la chance de voir cette définition à l'avance, parce qu'il ne l'avait jamais vue avant la publication du rapport. M. Stevens a affirmé qu'il aurait structuré son témoignage autrement, et c'est vrai. Cette définition était injuste en ce qui concerne Sinclair Stevens, mais elle n'a rien changé aux faits tels que les a découverts le juge Parker. Cette affaire est encore un jalon de l'histoire pour aller à la source des régimes sur les conflits d'intérêts au Canada.

Le sénateur Comeau : Entendez-vous par là que Sinclair Stevens avait eu tort?

M. Greene : Non. Je dis que le rapport est une lecture vivement conseillée à quiconque veut comprendre l'origine des règles en matière de conflit d'intérêts au Canada. Je dis qu'il nous faut une définition claire du conflit d'intérêts. Dieu merci, ce projet de loi en comporte une.

Le sénateur Comeau : Il n'est pas exonéré, seulement à moitié exonéré?

Mr. Greene: That is the wrong term. He was in an unfortunate situation because there was no definition. On the other hand, if he had gone to see the Assistant Deputy Register General he could have avoided many of the troubles he got into.

Senator Comeau: I will not push it any further then.

You suggest one ethics commissioner for the House, one for the Senate and one for others, based on the fact that if we have our own ethics commissioner we would buy into the program much more readily than if we share one with others.

Mr. Greene: Not only would you buy in, but you would have someone to turn to for advice more quickly than would otherwise be the case. As I said before, someone would have clout because this person would be chosen by the Senate and would be an independent officer of the Senate. This person would have more clout than probably an official that would be appointed by this new conflict of interest commissioner to handle the Senate. Therefore the advice is likely to be taken more seriously. The senators are more likely to trust that advice than would otherwise be the case. That is my thinking.

Senator Comeau: That is your theory. However, I am not sure I buy into it. As a matter of fact, I might buy into the concept that this person has a great deal more experience. Administering various ethics regimes would give this person a vast globe of experience from which to draw, especially if I were to seek this person's advice as to whether I am walking on thin ice.

Mr. Greene: That is true, if we could reduce both the House of Commons and the Senate to 50 people. In that situation it could work. However, we have 308 members of Parliament.

Senator Comeau: This suggests there are all kinds of ethics rules being broken all over the place and that this person is so busy administering to ethics failures that somehow this person does not have time to see us. I am not sure that is the case.

Mr. Greene: If you look at the annual report of either of the ethics commissioners for Ontario or British Columbia, you will see they do not spend most of their time looking into allegations of broken rules because, as I say, most elected members are quite ethical.

Ethics is not an easy field. When you read any set of conflict of interest rules, there is always a grey area. You have to wonder: If I did this, would I be violating the rules?

When I was a public servant, every single day I had ethics issues that I had to answer. It would have been wonderful to have had an ethics counsellor to go to for advice from time to time. If you do not have someone who is readily available, sometimes you make the wrong decision and that is embarrassing.

M. Greene : Ce n'est pas le terme juste. Il s'est retrouvé dans une situation difficile en raison de l'absence de définition. D'un autre côté, s'il n'était pas allé voir le sous-registraire général adjoint, il aurait pu s'éviter bien des déboires qu'il a connus par la suite.

Le sénateur Comeau : Je ne pousserai donc pas le sujet plus loin.

Vous suggérez un commissaire à l'éthique pour la Chambre, un pour le Sénat et un pour les autres, en vous fondant sur le fait que si nous avions notre propre commissaire à l'éthique, nous adhérierions plus volontiers au programme que si nous le partageons avec d'autres.

M. Greene : Non seulement vous y adhérieriez, mais vous auriez quelqu'un dont vous pourriez obtenir conseil plus rapidement que ce ne serait le cas autrement. Comme je l'ai dit avant, ce quelqu'un aurait du poids, parce qu'il serait choisi par le Sénat et serait un agent indépendant du Sénat. Il aurait plus de pouvoir, probablement, qu'un agent qui serait désigné par ce nouveau commissaire aux conflits d'intérêts pour s'occuper du Sénat. Par conséquent, les conseils auraient plus de chances d'être suivis. Les sénateurs seraient plus portés à se fier à ces conseils que ce ne serait le cas autrement. C'est ce que je pense.

Le sénateur Comeau : C'est votre théorie. Cependant, je ne suis pas sûr d'être d'accord. En fait, je pourrais considérer que cette personne aurait beaucoup plus d'expérience. L'administration des divers régimes d'éthique lui donnerait un vaste champ d'expérience dont s'inspirer, surtout si je devais lui demander si je suis sur la corde raide.

M. Greene : C'est vrai, si nous pouvions réduire à la fois la Chambre des communes et le Sénat à une cinquantaine de personnes. Dans cette situation, cela pourrait être valable. Toutefois, nous avons 308 députés.

Le sénateur Comeau : Cela laisse entendre que toutes sortes de règles d'éthique sont enfreintes à droite et à gauche et que cette personne est tellement occupée à administrer les infractions à l'éthique que d'une manière ou d'une autre, elle n'a pas le temps de nous recevoir. Je ne suis pas sûr que ce soit le cas.

M. Greene : Si vous regardez les rapports annuels des commissaires à l'éthique de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, vous verrez qu'ils ne consacrent pas le plus clair de leur temps aux allégations d'infraction aux règles parce que, comme je le disais, la plupart des représentants élus savent faire preuve d'éthique.

L'éthique n'est pas un domaine facile. Quand vous lisez des règles sur les conflits d'intérêts, quelles qu'elles soient, il y a toujours une zone grise. On se demande : si je faisais ceci, est-ce que j'enfreindraï les règles?

Quand j'étais fonctionnaire, chaque jour, j'avais à régler des questions d'éthique. Il aurait été merveilleux de pouvoir de temps à autre recevoir l'avis d'un conseiller en éthique. S'il n'y a pas quelqu'un qui est disponible dans l'immédiat, parfois, on prend de mauvaises décisions et c'est gênant.

Senator Comeau: You are suggesting that this person is so busy that he or she would not have time for us.

Mr. Greene: That is right.

Senator Comeau: I come back to my point, which suggests there is so much conflict going on out there.

Mr. Greene: No. Most of this person's role involves meeting with people to clarify the grey issues and to educate with regard to the nature of the rules in the first place. Some of the questions are difficult, for example: What do I need to disclose? What should I not disclose? What are the assets I need to divest myself of if I am a cabinet minister? These are very complex issues. These are the kinds of things with which ethics commissioners deal. Very rarely do they have to investigate allegations of wrongdoing.

Senator Comeau: I am getting your point. This person would be so busy he would not have time for us.

Mr. Greene: To help you with the good things, yes.

Senator Comeau: You suggested in your opening comments that there should be clearer rules in the proposed bill. Our witness this morning said the rules were too clear, that we should go back to guidelines or principles. I suppose we are getting two different pieces of advice.

Mr. Greene: It is possible that I was not clear in my opening remarks.

In the 1970s and 1980s, when I was a public servant in Alberta, I felt that the ethics rules for public servants were not clear. This led to a number of problems. That is how I became interested in studying ethics as a whole both for elected and appointed officials.

The definition of conflict of interest is pretty clear in the draft legislation. You will never get a perfect set of rules, but I am content with this proposed legislation. It is the other points about which I am concerned.

Whether the rules are in legislation or whether there is a code like the Senate currently has, there are pros and cons to both approaches. To begin with, I was sceptical about putting the rules into legislation. I like the codes because of their flexibility, but they are in the legislation of both Ontario and British Columbia and have not had the harmful consequences that I feared.

Senator Comeau: You note that Mr. Shapiro had been criticized. Are you suggesting that that criticism was unwarranted and undeserved?

Mr. Greene: I would use the word unfortunate. When you try to get a new ethics regime in place and you try to get it to work well, these kinds of things are bumps along the road that you do not need.

Le sénateur Comeau : Vous dites que cette personne est tellement occupée qu'elle ne peut pas avoir de temps à nous consacrer.

M. Greene : C'est bien cela.

Le sénateur Comeau : Je reviens à ce que je disais, c'est qu'on laisse entendre qu'il y a tellement de conflits.

M. Greene : Non. Le rôle de cette personne consiste surtout à rencontrer des gens pour tirer au clair les questions de la zone grise et les renseigner sur la nature des règles pour commencer. Certaines des questions sont difficiles, par exemple : Qu'est-ce qu'il me faut divulguer? Qu'est-ce que je ne devrais pas divulguer? De quels biens dois-je me départir si je deviens ministre du Cabinet? Ce sont des questions très complexes. C'est le genre de choses avec lesquelles composent les commissaires à l'éthique. Ils ont très rarement à faire enquête sur des allégations d'écarts de conduite.

Le sénateur Comeau : Je vois ce que vous voulez dire. Cette personne serait tellement occupée qu'elle n'aurait pas de temps pour nous.

M. Greene : Pour vous aider avec ce qui compte, oui.

Le sénateur Comeau : Vous suggérez dans vos observations préliminaires que le projet de loi devrait contenir des règles plus claires. Notre témoin, ce matin, disait que les règles étaient trop claires; que nous devrions en revenir à des lignes directrices ou à des principes. On dirait que nous recevons là deux conseils contradictoires.

M. Greene : Il est possible que je ne me sois pas bien fait comprendre dans mes observations préliminaires.

Dans les années 70 et 80, quand j'étais fonctionnaire en Alberta, j'ai trouvé que les règles d'éthique pour les fonctionnaires n'étaient pas claires. Cela a créé plusieurs problèmes. C'est ainsi que je me suis intéressé à l'étude de l'éthique en général, tant pour les représentants élus que ceux qui sont nommés.

La définition du conflit d'intérêts est très claire, dans le projet de loi. On n'aura jamais d'ensemble parfait de règles, mais je suis satisfait du projet de loi. Ce sont les autres aspects qui me préoccupent.

Que les règles soient dans la loi ou qu'elles soient dans un code comme celui qu'a actuellement le Sénat, il y a des pour et des contre à chaque méthode : pour commencer, j'étais sceptique à l'idée d'intégrer les règles dans la loi. J'aime les codes pour leur flexibilité, mais ces règles sont stipulées dans les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, et cela n'a pas eu les effets néfastes que j'avais craints.

Le sénateur Comeau : Vous signalez que M. Shapiro a fait l'objet de critiques. Est-ce que vous dites que ces critiques n'étaient ni justifiées, ni méritées?

M. Greene : Je les dirais plutôt malencontreuses. Quand on essaie de créer un nouveau régime déontologique en voulant qu'il fonctionne bien, c'est le genre de choses qu'on retrouve sur son chemin, dont on n'a pas besoin.

Senator Comeau: The motivation for the criticism was unforeseen.

Mr. Greene: I do not think that is relevant. I am sorry that those incidents happened. They caused Canadians who were supportive of the ethics regime to think, "It is just another ploy to convince us that politicians are ethical when we all know they are crooks." That is unfortunate because I have the greatest respect for honourable senators and MPs.

Senator Zimmer: Thank you, professor, for appearing before us today. You give us pause to reflect in another area.

Senator Campbell: A chief coroner could amply serve the position of ethics commissioner, but that is beside the point.

Senator Milne: Or ex-mayor.

Senator Campbell: I want to talk to you about Sinclair Stevens. You spoke about the allegations. I think this is a good case in point. It happened in 1985, and I think it was in 2005, if I am not mistaken, that the final judgment came out. Therefore, for 20 years someone was labouring under accusations. At the end of the day, as you point out, you can take a look at virtually any legal decision and say, "Oh well, yeah, but..." At the end of the day, you are guilty or not guilty, and that is the bottom line.

I do not think it is as simple as Mr. Stevens speaking to a commissioner or an ethics officer. If it were that simple, then the ethics commissioner should be a priest who can absolve us of our sins and away we go.

How do we avoid the issue of, "Larry Campbell did this," and I cannot answer it? For the next 20 years, I go through this long process. Will an ethics commissioner change that process?

Mr. Greene: Yes.

Senator Campbell: I have not admitted to any offences today, unlike other honourable senators.

Mr. Greene: As a short aside, I believe 10 years ago you and I were on the Rafe Mair show on the same day. It is unfair to be accused of things, whether by a journalist or anyone else, and having those allegations hang over you for many years. Fortunately, he was not too hard on me, but I was a bit worried.

One of the reasons I have supported the development of independent conflict of interest commissioners or ethics commissioners in all jurisdictions in Canada is because of what happened to Sinclair Stevens. The media should never have had to look into conflict of interest allegations, following a great deal of research, and then put it out there when it may or may not have

Le sénateur Comeau : Le motif de la critique n'avait pas été prévu.

M. Greene : Je ne pense pas que ce soit pertinent. Je regrette que ces incidents soient survenus. Ils ont amené les Canadiens qui appuyaient le régime d'éthique à penser : « Ce n'est qu'un autre stratagème pour nous convaincre que les politiciens respectent l'éthique alors que tout le monde sait que ce ne sont que des escrocs. » C'est malheureux, parce que j'éprouve le plus grand respect pour les honorables sénateurs et députés.

Le sénateur Zimmer : Merci, professeur, d'être venu témoigner devant nous aujourd'hui. Vous orientez notre réflexion sur d'autres aspects.

Le sénateur Campbell : Un coroner en chef pourrait amplement remplir les fonctions de commissaire à l'éthique, mais ce n'est pas ce dont il s'agit ici.

Le sénateur Milne : Ou un ex-maire.

Le sénateur Campbell : J'aimerais vous parler de Sinclair Stevens. Vous avez parlé des allégations. Je pense que c'est un bon exemple. C'est arrivé en 1985, et je pense que c'est en 2005, si je ne me trompe, que le jugement final a été rendu. Ainsi, pendant 20 ans, quelqu'un se débattait sous le feu des accusations. Au bout du compte, comme vous l'avez signalé, on pourrait examiner quasiment n'importe quelle décision juridique et dire « Eh bien, ouais, mais... » En bout de ligne, on est coupable ou non coupable, et c'est tout ce qui compte.

Je ne pense pas que ce ne soit qu'une simple affaire d'entretien de M. Stevens avec un commissaire ou à un agent d'éthique. Si c'était aussi simple, le commissaire à l'éthique devrait être un prêtre qui peut nous absoudre de nos péchés et nous laisser repartir l'âme en paix.

Comment éviter la question de « Larry Campbell a fait ceci » quand je ne peux pas y répondre? Pendant les 20 prochaines années, je vais poursuivre ce long processus. Est-ce qu'un commissaire à l'éthique changerait cela?

M. Greene : Oui.

Le sénateur Campbell : Je n'ai pas admis avoir commis la moindre infraction aujourd'hui, au contraire d'autres honorables sénateurs.

M. Greene : En aparté, brièvement, je pense que c'était il y a une dizaine d'années que vous et moi assistions à l'émission de Rafe Mair, le même jour. Il est injuste d'être accusé de certaines choses, que ce soit par un journaliste ou n'importe qui d'autre, et que ces allégations puissent planer sur nous pendant de nombreuses années. Fort heureusement, il n'a pas été trop dur pour moi, mais j'ai eu quelque crainte.

L'une des choses qui m'ont amené à appuyer la création de postes de commissaires indépendants sur les conflits d'intérêts ou de commissaires à l'éthique dans tous les territoires de compétence du Canada, c'est ce qui est arrivé à Sinclair Stevens. Les médias n'auraient jamais dû avoir à se mêler d'allégations de conflit d'intérêts, à la suite de longues recherches,

been true. This was the case because there was no definition of conflict of interest. As a result, it took 20 years to settle it all. It should never have happened.

Unfortunately, we in Canada, and every other country, hardly ever make advances in terms of improving our parliamentary procedures, unless there is some kind of scandal or some kind of big mistake. We all owe a lot to Sinclair Stevens for what he has been through because his experience led to vast improvements.

Around the same time as the Sinclair Stevens scandal, there were similar things going on in Ontario. A number of cabinet ministers were accused of conflict of interest. It was all through the media. Several legislative inquiries were going on at the same time. John Black Aird, the former Lieutenant-Governor of Ontario, was asked to make recommendations. He was the first to say we have to stop this sort of thing from happening. We need an independent ethics commissioner chosen by the legislature, and we need clear rules with a clear definition of conflict of interest. The commissioner is someone who has an educative function, who can also very quickly look into allegations, if there are any, and decide quickly whether they have any basis in fact.

This will prevent people from being unfairly accused and having their reputations ruined for years and year. It is a quick and fair way of resolving the issues, and in the provinces it has worked extremely well.

Senator Milne: This morning we were talking about clause 44(5) of this bill, which seems to be a gag order. It basically imposes a gag order on a senator or an MP who receives information from the public that a public office-holder may have breached the act. It is very extensive. It says, "...while considering whether to bring that information to the attention of the Commissioner..." and the gag order continues right until the commissioner issues a report.

This proposal looks to be absolute. We cannot even talk about the information with the staff in our offices, who are the ones who would help us look into a matter. I am concerned about how that gag order affects the ability of senators and members of the House of Commons to speak freely even in their respective chambers, which is a fundamental part of our duties.

Mr. Greene: That subclause seems to me to be an attempt to prevent having people's names unfairly dragged through the mud when all the facts are not known. I have not really considered whether this is the best way of doing it.

Senator Milne: This potential gag order would force a member of the House of Commons or a senator to immediately go public rather than going to the commissioner.

et ensuite les publier, qu'elles aient été vraies ou non. C'est ce qui est arrivé parce qu'il n'y avait pas de définition de ce qu'était un conflit d'intérêts. En fin de compte, il a fallu 20 ans pour régler la question. Cela n'aurait jamais dû arriver.

Malheureusement, au Canada, et partout ailleurs, aucun progrès n'est jamais fait dans l'amélioration des procédures parlementaires à moins qu'il y ait une espèce de scandale ou de bourde monumentale. Nous devons tous beaucoup à Sinclair Stevens pour ce qu'il a vécu parce que son expérience a donné lieu à de vastes améliorations.

À peu près à la même époque que celle du scandale Sinclair Stevens, il se passait quelque chose de similaire en Ontario. Plusieurs ministres du cabinet étaient accusés de conflit d'intérêts. Tous les médias en parlaient. Plusieurs enquêtes législatives se déroulaient en même temps. On a demandé à John Black Aird, l'ex-lieutenant gouverneur de l'Ontario, de faire des recommandations. Il a été le premier à dire qu'il nous fallait mettre un terme à ce genre de situation. Il nous faut un commissaire à l'éthique indépendant désigné par l'assemblée législative, et il nous faut des règles claires avec une définition claire du conflit d'intérêts. Le commissaire est quelqu'un qui a une fonction d'éducation, qui peut aussi très rapidement examiner des allégations, s'il y en a, et déterminer rapidement si elles sont fondées sur des faits probants.

Ainsi on ne pourra plus accuser injustement des gens et ruiner leur réputation pour de nombreuses années. C'est un moyen rapide et juste de résoudre les questions, et dans les provinces, il a été extrêmement efficace.

Le sénateur Milne : Ce matin, nous parlions du paragraphe 44(5) du projet de loi, qui semble être un bâillon. C'est en fait une consigne pour imposer le silence à un sénateur ou à un député qui apprend du public qu'un titulaire de charge publique pourrait avoir enfreint la loi. C'est très vaste : ce paragraphe stipule « [...] ne peut les communiquer à quiconque pendant qu'il décide s'ils devront être communiqués au commissaire [...] » et la consigne du silence est maintenue jusqu'à la publication du rapport par le commissaire.

Cette proposition semble bien absolue. On ne peut même pas parler des renseignements avec les employés de nos bureaux, ceux-là mêmes qui devraient pouvoir nous aider à examiner la question. Je crains l'effet que peut avoir ce bâillon sur la capacité des sénateurs et députés de s'exprimer librement même dans leurs Chambres respectives, ce qui est un aspect fondamental de nos fonctions.

M. Green : Ce paragraphe me semble être une tentative pour empêcher que les noms de certaines personnes soient injustement traînés dans la boue quand tous les faits ne sont pas encore connus. Je n'ai pas encore vraiment réfléchi à la question pour déterminer si c'est vraiment le meilleur moyen d'y parvenir.

Le sénateur Milne : Cette consigne potentielle de silence pourrait forcer un député ou un sénateur à s'adresser directement au public plutôt que de consulter le commissaire.

Mr. Greene: It might backfire and have that effect. It would be interesting to talk to the drafters about where this subclause came from. I do not recall seeing a section like this in the provincial legislation with which I am familiar. I am not sure what the purpose of putting it in here was. I think I know what it was intended to accomplish, but there may be a better way.

I would defer to the judgment of provincial ethics commissioners who have dealt with these situations. In their reports they encourage members not to divulge these things because it makes the system work better. They are critical of people who circumvent that informal procedure. It seems to work fairly well. I do not know if you need to have this in legislation.

Senator Milne: My second question is about the conflict of interest act as it is outlined in Bill C-2. Please turn to page 22. Clauses 38 and 39 of that proposed act deal with the granting of waivers and exemptions from post-employment rules. If the commissioner himself or herself decides to waive or reduce the amount of time that post-employment restrictions will apply to someone, then clause 39 applies. There are a number of criteria that go along with it, including the fact that the decision must be published in the public register maintained by the commissioner. On the other hand, if the commissioner himself gives an outright waiver or exemption, not just a reduction of the time, then clause 38 applies and, strangely enough, that does not have to be made public.

A shortening of the period of time must be posted publicly, but if you completely remove the period of time — an outright waiver — it does not have to be made public. I do not know where that came from. It may be due to the fact that originally a minister had this power and it was not reviewable.

Mr. Greene: Clause 38 refers to people covered under clauses 35 and 37, whereas clause 39 refers to people covered in clause 36. I think that is the difference. Clause 39 is stricter because it refers to all former reporting public office-holders except former ministers of the Crown.

Senator Milne: Now I am thoroughly confused. Perhaps you can give me a reason that one should be made public and not the other.

Mr. Greene: Off the top of my head, I cannot think of any. I think the same standards should apply and they should be open and public.

For some of the Order-in-Council appointees you may not need to have as many provisions because they are not in the public eye as much. However, for former cabinet ministers it would seem to me that the process has to be extremely transparent in order to have the trust of the public.

Senator Stratton: We seem to be hitting an area with which you are not entirely familiar. Perhaps you could take a look at it and get back to us on it.

Mr. Greene: I would appreciate having that opportunity.

M. Green : Elle pourrait avoir cet effet contraire à celui voulu. Il serait intéressant de discuter avec les rédacteurs de l'origine de ce paragraphe. Je ne me rappelle pas avoir vu un article comme celui-là dans les lois provinciales que je connais. Je ne suis pas sûr du but recherché avec cet article. Je pense savoir ce qu'il cherche à accomplir, mais il pourrait y avoir un meilleur moyen d'y parvenir.

Je m'en remettrai au jugement des commissaires à l'éthique des provinces qui ont composé avec ce genre de situation. Dans leurs rapports, ils encouragent les députés à ne pas divulguer ces choses parce qu'ainsi, le système est plus efficace. Ils sont critiques à l'égard de ceux qui contournent cette procédure informelle. Cela semble fonctionner assez bien. Je ne sais pas s'il est nécessaire que ce soit dans la loi.

Le sénateur Milne : Ma deuxième question concerne la Loi sur les conflits d'intérêts telle qu'elle est dans le projet de loi C-2. Voyez à la page 22. Les articles 38 et 39 de ce projet de loi portent sur l'octroi de dispenses ou d'exemptions aux règles portant sur l'après-mandat. Si le commissaire lui-même décide de déroger à la période pendant laquelle s'appliquent les restrictions à l'après-mandat pour quelqu'un, ou encore de la réduire, alors, l'article 39 s'applique. Plusieurs critères y sont reliés, y compris le fait que la décision doit être publiée dans le registre public que tient le commissaire. D'un autre côté, si le commissaire accorde lui-même une dérogation ou une exemption sans condition, pas seulement une réduction du délai, alors, l'article 38 s'applique et, bizarrement, il n'y a pas d'obligation de publication.

Une réduction de la période doit être affichée publiquement, mais si on élimine complètement le délai — une dérogation totale — il n'est pas nécessaire de l'annoncer publiquement. Je ne sais pas d'où c'est venu. Cela peut être dû au fait qu'à l'origine, un ministre avait ce pouvoir et qu'il n'était pas sujet à révision.

M. Greene : L'article 38 concerne les personnes visées par les articles 35 et 37, tandis que l'article 39 concerne les personnes visées par l'article 36. Je pense que c'est ici la différence. L'article 39 est plus strict parce qu'il concerne tous les titulaires de charge publique, à l'exception des ex-ministres d'État.

Le sénateur Milne : Maintenant, je n'y comprends vraiment plus rien. Peut-être pouvez-vous m'expliquer pourquoi il doit y avoir publication de l'un et pas de l'autre.

M. Greene : Au pied levé, comme ça, je ne peux pas trouver d'explication. Je pense que les mêmes normes devraient s'appliquer, et ces décisions devraient être transparentes et publiques.

Pour certaines personnes nommées par décret en conseil, il pourrait être inutile d'avoir autant de dispositions, parce qu'elles ne sont pas tellement sous le projecteur public. Cependant, pour d'anciens ministres du Cabinet, il me semble que le processus devrait être extrêmement transparent pour inspirer confiance au public.

Le sénateur Stratton : On dirait que nous abordons un sujet que vous ne connaissez pas à fond. Peut-être pourriez-vous examiner la question et nous communiquer plus tard votre avis?

M. Greene : J'en serais heureux.

The Chairman: You could send your note to the clerk of the committee.

Mr. Greene: Yes, I will.

Senator Day: Thank you, Professor Greene, for being here. When we were talking about qualifications for people to serve as ethics commissioners and about people moving from one profession to another to do these jobs, I thought about one of our former colleagues who was president of your university for a period of time, Lorna Marsden.

Mr. Greene: She is still the president.

Senator Day: Please pass along our regards to our friend and former senator.

I do not have many questions because you have given us a succinct presentation on some quite interesting points. I will, however, ask you about points that flow from the evidence of previous witnesses. You have talked about certain jurisdictions. You said that Ontario and Alberta or British Columbia have put into statute what was previously in a code. The issue that arose earlier is that in a code you typically have principles at the front end that help with interpretation. That creates a positive atmosphere as opposed to a “must not do this” or a “must not do that” atmosphere. Is it inappropriate to have principles of interpretation when you go to a statute?

Mr. Greene: Absolutely not. I believe that in both Ontario and British Columbia the legislation begins with some broad principles. In fact, that is the way that both the statute or the code should begin, because where there is a conflict between private and public interest, the public interest comes first. The purpose of the code is to promote the highest ethical behaviour, to promote the public interest in the country. If you start with those basic broad principles, everything in the code — and in this legislation it gets more detailed as you go through it — follows from those basic principles.

Senator Day: You are aware that the principles that were previously in the code for public office-holders are no longer in this particular legislation.

Mr. Greene: That is right. I was disappointed. Those principles have a long history, going back to the time of Brian Mulroney and before. They have evolved over the years and they were clearly thought out. It would be a shame to lose them.

Senator Day: I would like to talk about, for want of a better word, the buy-in, respect, acceptance of the process and the regime. You indicated that you are deeply involved in one way in expanding the public respect and understanding for ethics, which is through education. I appreciate the work that you are doing; it is extremely important.

We heard this morning that by putting into statute something that was a code that had more flexibility has a counter-productive effect in fact it creates some expectations and a lack of respect for the process. Do you buy into that theory? Have you done any thinking along those lines?

Le président : Vous pourrez envoyer votre document au greffier du comité.

M. Greene : C'est ce que je ferai.

Le sénateur Day : Merci, professeur Greene, d'être ici. Quand nous parlions des qualifications des personnes pouvant être commissaires à l'éthique et des gens navigant d'une profession à une autre pour tenir ces fonctions, j'ai pensé à l'une de nos anciennes collègues, qui a été présidente de votre université pendant un certain temps, Lorna Marsden.

M. Greene : Elle en est encore la présidente.

Le sénateur Day : Nous vous prions de transmettre nos amitiés à notre ex-collègue.

J'aurais bien des questions à vous poser, parce que vous nous avez fait une présentation succincte sur des aspects très intéressants. Toutefois, je vais m'en tenir aux aspects dont ont traités d'autres témoins. Vous avez parlé de certaines compétences territoriales. Vous avez dit que l'Ontario et l'Alberta ou la Colombie-Britannique ont fait des lois de ce qui était auparavant un code. La question qui a été soulevée plus tôt, c'est que dans un code, on a normalement des principes au début, qui facilitent l'interprétation. Cela favorise un climat positif plutôt que de créer un contexte d'obligations. N'est-il plus approprié d'avoir des principes d'interprétation quand il s'agit d'une loi?

M. Greene : Absolument pas. Je pense que tant en Ontario qu'en Colombie-Britannique, les lois commencent avec des principes généraux. De fait, c'est ainsi que les deux lois ou le code devraient commencer, parce que lorsqu'il y a un conflit entre l'intérêt privé et l'intérêt public, l'intérêt public l'emporte. L'objet du code est de promouvoir le comportement le plus éthique possible, de favoriser l'intérêt public dans le pays. Si on parle de ces principes de base très vastes, tout dans le code — et dans la loi, plus on avance, plus c'est détaillé — est fondé sur ces mêmes principes de base.

Le sénateur Day : Vous savez que les principes qui s'appliquaient auparavant, dans le code, aux titulaires de charge publique n'existent plus dans ce projet de loi-ci.

M. Greene : C'est vrai. J'en ai été déçu. Ces principes ont un long passé, qui remonte à l'époque de Brian Mulroney, et même avant. Ils avaient évolué avec les années, et ils étaient le fruit de longues réflexions. Il serait dommage de les perdre.

Le sénateur Day : J'aimerais parler, à défaut de meilleur terme, de l'adoption, du respect, de l'acceptation du processus et du régime. Vous avez dit que vous êtes profondément engagé, en un sens, à accroître le respect et la compréhension du public à l'égard de l'éthique, au moyen de l'éducation. J'apprécie le travail que vous faites; il est extrêmement important.

Nous avons entendu ce matin qu'en faisant une loi de ce qui était un code, lequel avait plus de flexibilité, on aurait un effet contre-productif, en fait, en suscitant des attentes et un manque de respect à l'égard du processus. Êtes-vous d'accord avec cette théorie? Vos réflexions vous ont-elles mené dans cette direction?

Mr. Greene: I have; in fact, I used to subscribe to that particular outlook. However, the legislation in Ontario and British Columbia does not seem to have had the harmful consequences that I thought it would.

I still like the idea of a code because it is more flexible; the provincial ethics commissioners can point out deficiencies and get them corrected more quickly. On the other hand, my students really like the idea of a legislated code because, for them, it carries more clout. They can more easily find it and it is more transparent.

Senator Day: Are they lawyers?

Mr. Greene: No, they are budding lawyers.

Senator Day: They are law students. That might explain why they like it in legislation as opposed to something less rigid.

Mr. Greene: I think either approach can work, depending on the good will of the people who are there to try to make it work. It depends on whether the MPs and senators feel more comfortable with a code or with legislation.

Senator Day: You commented that you had some reservations with respect to putting the code into legislation. You mentioned your reservation with respect to public acceptance and a buy-in of the process. Was that respect for the process?

Mr. Greene: No legislation is perfect and soon enough you find areas that you want to try to correct. You know how difficult it is to get legislation through the Senate and House of Commons; there are other, more pressing priorities, so it may be difficult to make the necessary amendments. Therefore, some glaring loopholes that were not anticipated might remain on the books for many years. You can change the code much more quickly, so that is one of my concerns.

Senator Day: If the code is put into legislation, will it not encourage public cynicism and a belief that there is more corruption and less ethical behaviour? Does that concern you?

Mr. Greene: That is not a big concern of mine, no.

Senator Day: That was a major concern of a previous witness.

Mr. Greene: Yes, I know Mr. Saint-Martin quite well and we have had discussions about this. Maybe he is right.

Senator Day: And maybe you are right. The final question I have is with respect to recommendation of three ethics commissioners. You say three, so there would be one for cabinet ministers, one for —

Mr. Greene: No, I suggest one commissioner for cabinet members and MPs, one for the Senate and one for the Order-in-Council appointments.

Senator Day: In my mind, I have been grouping that third one, dealing with cabinet ministers and other Order-in-Council people.

M. Greene : De fait, oui j'y ai réfléchi. Je souscrivais auparavant à ce point de vue particulier. Cependant, les lois, en Ontario et en Colombie-Britannique, ne semblent pas avoir eu les conséquences néfastes que j'avais présagées.

J'aime encore l'idée d'un code parce qu'il est plus flexible. Les commissaires provinciaux à l'éthique peuvent cerner les lacunes et les corriger plus rapidement. D'un autre côté, mes étudiants aiment beaucoup l'idée d'un code imposé par la loi parce que, selon eux, il a plus de pouvoir. Ils peuvent plus facilement le trouver, et il est plus transparent.

Le sénateur Day : Sont-ils avocats?

M. Greene : Non, ce sont des avocats en herbe.

Le sénateur Day : Ce sont des étudiants en droit. Cela pourrait expliquer pourquoi ils préfèrent que ce soit dans la loi plutôt que dans quelque chose de moins rigide.

M. Greene : Je pense que l'une ou l'autre approche peut être efficace, selon la bonne volonté des gens qui sont là pour assurer cette efficacité. Tout dépend si les députés et sénateurs sont plus à l'aise avec un code ou avec la loi.

Le sénateur Day : Vous avez parlé de vos réserves à l'égard de l'intégration du code dans la loi. Vous avez parlé de vos réserves en ce qui concerne l'acceptation du public et son adhésion au processus. Vouliez-vous dire son respect du processus?

M. Greene : Aucune loi n'est parfaite, et tôt ou tard, on y trouve des éléments qu'on voudrait essayer de corriger. Vous savez combien il est difficile de faire passer une loi par le Sénat et la Chambre des communes. Il y a d'autres priorités plus pressantes, alors il pourrait être difficile d'apporter les modifications nécessaires. Ainsi, des brèches flagrantes qui n'avaient pas été repérées pourraient rester dans les textes pendant de nombreuses années. On peut modifier le code beaucoup plus rapidement, alors c'est l'une des choses qui me préoccupent.

Le sénateur Day : Si le code est institué en loi, est-ce que cela ne stimulera pas le cynisme public et sa conviction qu'il y a plus de corruption et moins de comportement éthique? Est-ce que cela vous préoccupe?

M. Greene : C'est n'est pas l'une de mes grandes préoccupations, non.

Le sénateur Day : Ce l'était pour d'autres témoins.

M. Greene : Oui, je connais très bien M. Saint-Martin, et nous en avons discuté. Peut-être a-t-il raison.

Le sénateur Day : Et peut-être avez vous raison. La dernière question que j'ai à vous poser concerne la recommandation de trois commissaires à l'éthique. Vous dites trois, alors il y en aurait un pour les ministres du Cabinet, un pour ...

M. Greene : Non, je suggère un commissaire pour les membres du Cabinet et les députés, un pour le Sénat et l'autre pour les personnes nommées par décret en conseil.

Le sénateur Day : Dans mon esprit, j'ai regroupé le troisième, pour les ministres du Cabinet et les autres personnes désignées par décret en conseil.

Mr. Greene: There is such an overlap between what cabinet ministers do and their role as members of Parliament, it would be wrong to have —

Senator Day: I appreciate that; I am glad I asked for that clarification; that is helpful.

Senator Stratton: When we talk about principles being enshrined in Bill C-2, as we have today, I am sure that you are aware that there are principles in the Senate set of ethics and the House of Commons set of ethics. Then you put a set of principles in Bill C-2. The problem becomes, who wins? We are defined, as Senator Day has pointed out, under the courts currently as public office-holders. So, you put a set of principles in the preamble of Bill C-2 and you have a set of principles under the House of Commons set of ethics and you have a set of principles under the Senate set of ethics. Which one governs?

Mr. Greene: Would not it be nice if they were all the same?

Senator Stratton: Yes, it would be, but that becomes the problem, because right now, they are not. As you know, the best way to govern is by each House establishing its own set of principles, and you agree with that.

Mr. Greene: This legislation will just apply to public office-holders as defined.

Senator Stratton: Under the courts, we are defined as public office-holders. That is where the confusion begins. However, I have been assured — and I am telling the members here — that when the government carries out its accountability action plan, that set of principles will be brought forward for public office-holders.

We will have two ministers here as witnesses that can verify that, hopefully.

Senator Milne: Professor Greene, when you are looking at proposed sections 38 and 39, and sending some of your thoughts to the clerk of the committee, perhaps you would also take a look at proposed section 37 of the proposed conflict of interest act. The proposed section is sort of slopping over into the lobbyists' portion of this bill. It has some ramifications here with the conflict of interest, the commissioner. The famous five-year ban on lobbying for former public office-holders is set out in the amendments to the Lobbyists Registration Act, proposed sections 10.11(3) and 10.12, on page 75 and 76 of this bill, so perhaps you want to note those pages. They authorize the commissioner of lobbying to exempt individuals from the ban on certain conditions. Proposed section 37 of the proposed conflict of interest act sets out provisions governing lobbying by former public office-holders within the post-employment period of two years for ministers and ministers of state, or one year for all other

M. Greene : Il y a tellement de chevauchement entre ce que font les ministres du Cabinet et leur rôle de députés, ce serait une erreur que d'avoir...

Le sénateur Day : Je le comprends; je suis heureux d'avoir demandé cette précision; cela a été utile.

Le sénateur Stratton : Lorsque nous parlons de principes enchâssés dans le projet de loi C-2, tels que ceux que nous examinons aujourd'hui, je suis sûr que vous êtes au courant de l'existence de principes dans un ensemble de règles d'éthique du Sénat et un autre de la Chambre des communes. Et puis voilà que vous mettez un éventail de principes dans le projet de loi C-2. Le problème qui se pose, c'est qui gagne? Nous sommes définis, comme l'a signalé le sénateur Day, par les tribunaux, actuellement, comme étant des titulaires de charge publique. Donc on établit une série de principes dans le préambule du projet de loi C-2, et on a une série de principes dans les règles d'éthique de la Chambre des communes, et une autre série de principes dans les règles d'éthique du Sénat. Laquelle a préséance?

M. Greene : Ne serait-ce pas bien s'il y avait partout les mêmes principes?

Le sénateur Stratton : Oui, ce serait bien, mais c'est là qu'est le problème, parce qu'actuellement, ce n'est pas le cas. Comme vous le savez, le meilleur moyen de gouverner c'est que chaque Chambre établisse son propre ensemble de principes, et que vous soyez d'accord avec eux.

M. Greene : Cette loi ne s'appliquera qu'aux titulaires de charge publique conformément à la définition.

Le sénateur Stratton : D'après les tribunaux, nous sommes des titulaires de charge publique. C'est de là que vient la confusion. Cependant, on m'a assuré, et je le dis ici aux membres du comité — que lorsque le gouvernement exécutera son plan d'action sur l'imputabilité, cet ensemble de principes sera présenté aux titulaires de charge publique.

Nous aurons deux ministres ici qui viendront témoigner et pourront le confirmer, je l'espère.

Le sénateur Milne : Professeur Greene, quand vous examinerez les articles 38 et 39 qui sont proposés et que vous ferez parvenir le fruit de vos réflexions au greffier du comité, peut-être pourriez-vous aussi examiner l'article 37 qui est proposé pour la Loi sur les conflits d'intérêts. L'article proposé déborde un peu sur la portion concernant les lobbyistes de ce projet de loi. Il comporte des ramifications, ici, au sujet du conflit d'intérêts et du commissaire. La fameuse interdiction de lobbying pendant cinq ans faite aux titulaires de charge publique est stipulée dans la modification à la Loi sur l'enregistrement de lobbyistes, le paragraphe 10.11(3) et l'article 10.12 proposés, aux pages 75 et 76 de ce projet de loi, alors peut-être voudriez-vous prendre note de ces pages. On y autorise le commissaire au lobbying à exempter des personnes de l'interdiction, sous certaines conditions. L'article 37 qui est proposé dans la Loi sur les conflits d'intérêts comporte des dispositions régissant le lobbying par d'anciens titulaires de

public office-holders after they leave office. Both those periods are less than the five years under the proposed lobbying act.

Equally confusing, under proposed section 38, the conflict of interest commissioner receives the authority to grant exemptions to the provision. There is an interconnection here that is quite confusing for everybody.

If you can take a look at the amendments to the Lobbyists Registration Act, it might prevent us from having to call the professor back when we talk about the lobbying segment of this bill.

Mr. Greene: I would be happy to do that. There are different provisions with regard to part-time workers where there are exemptions that are not reviewable. I will look at that whole package and am pleased that I have more time to put my thoughts together on that.

Senator Day: Since you are looking at that part of the bill, there is a reference to a reporting public office-holder, a public office-holder, and then under proposed section 10.11 of the Lobbyists Registration Act on page 75, there is a senior public office-holder.

Senator Stratton: We have been defined as a local public office-holder.

Senator Day: That was Mr. Hudson's point. If we need to clarify and amend, this is the time to do it, as opposed to afterwards when some individual must go through 20 years of the judicial process only to have the decision turn on something like this: the difference between reporting public office-holder and senior public office-holder. Now is the time to clarify these things. So if you could help us with that, it would be wonderful.

Mr. Greene: Overall, the simpler the piece of legislation, the more the same rules apply to everyone and the further ahead we are.

Senator Day: I agree.

Senator Joyal: Mr. Chairman, I wanted to come back to the appointment of the commissioner who has the responsibility to review the minister. The bill provides that the prime minister consult with the leader of the opposition. The prime minister is responsible for his or her appointments to cabinet. I can understand that the prime minister needs to consult with the leader of the opposition. However, in terms of the principle of responsibility, since the prime minister is ultimately responsible for his or her cabinet, I am not so sure that the prime minister would need the support of the leader of the opposition to appoint that person. For the public office-holder under Governor-General-in-Council, it is the decision of the executive when the government decides to recommend to the Governor General the appointment of Mr. X or Ms. X; the government is exercising its prerogative. It is different for a parliamentarian because

charge publique dans la période d'après-mandat de deux ans pour les ministres et ministres d'État, et d'un an pour les titulaires de charge publique après qu'ils aient quitté leurs fonctions. Ces deux périodes sont moins que les cinq ans que propose le projet de loi sur le lobbying.

Tout aussi confondant, en vertu de l'article 38 qui est proposé, le commissaire aux conflits d'intérêts est habilité à accorder des exemptions à cette clause. Il y a un lien ici qui crée la confusion pour tout le monde.

Si vous pouviez examiner les modifications à la Loi sur l'enregistrement de lobbyistes, cela pourrait nous épargner de devoir faire revenir le professeur quand nous parlerons du segment de ce projet de loi qui concerne le lobbying.

M. Greene : Ce sera avec plaisir. Il y a des dispositions différentes en ce qui concerne les travailleurs à temps partiel, avec des exemptions qui ne sont pas sujettes à révision. J'examinerai tout cela et je suis bien heureux d'avoir plus de temps pour y réfléchir.

Le sénateur Day : Puisque vous examinez cette partie du projet de loi, il y est fait référence d'un titulaire de charge publique principal, d'un titulaire de charge publique, et en vertu de l'article 10.11 qui est proposé pour la Loi sur l'enregistrement de lobbyistes, à la page 75, il est question d'un titulaire de charge publique de haut rang.

Le sénateur Stratton : Nous avons été définis comme étant un titulaire local de charge publique.

Le sénateur Day : C'est ce que disait M. Hudson. S'il nous faut clarifier et modifier, c'est le moment de le faire, plutôt qu'après, quand quelqu'un devra attendre 20 ans que se déroule tout le processus judiciaire pour aboutir à une décision sur quelque chose de ce genre : la différence entre le titulaire de charge publique principal et le titulaire de charge publique de haut rang. C'est le moment maintenant de clarifier ces choses. Alors si vous pouvez nous aider avec cela, ce serait très apprécié.

M. Greene : Dans l'ensemble, plus le texte de loi est simple, plus les mêmes règles s'appliquent à tout le monde et mieux cela vaut.

Le sénateur Day : Je suis d'accord.

Le sénateur Joyal : Monsieur le président, je voulais revenir à la nomination du commissaire qui est chargé d'examiner la situation du ministre. Le projet de loi prévoit que le premier ministre consulte le chef de l'opposition. Le premier ministre est responsable des nominations qu'il fait au Cabinet. Je peux comprendre que le premier ministre doive consulter le chef de l'opposition. Cependant, pour ce qui est du principe de la responsabilité, puisque le premier ministre assume, en fin de compte, la responsabilité de son propre cabinet, je ne suis pas sûr qu'il doive avoir l'appui du chef de l'opposition pour y nommer qui que ce soit. Pour le titulaire de charge publique nommé par le gouverneur général en conseil, c'est une décision de l'exécutif quand le gouvernement décide de recommander au gouverneur général de nommer monsieur X ou madame Y, le gouvernement exerce sa prerogative. C'est différent pour les parlementaires,

parliamentarians should be master of their own House. This principle is fundamental to a sound committee between the two Houses of Parliament.

When we deal with the ethics of the executive or persons who are totally dependent on the prerogative of the executive to appoint, as I mentioned in those two examples of ministers and public office-holders under the Governor-General-in-Council appointees, I am not sure we need to go beyond that. As a parliamentarian, as much as I would not accept that the prime minister decide who will be the Ethics Officer or commissioner of the MPs and senators — and I agree with you that it should be done with a level of concurrence, and you have outlined a process — when we discuss the ethics of prime ministerial responsibility, a distinction is to be made in sound public administration principles of the executive role separate from the legislative role: a two-chamber Parliament.

Mr. Greene: That is an interesting point. You make a good point that if the Ethics Officer was simply an officer of Parliament and looked at MPs, but not at cabinet ministers in the role as cabinet ministers, then it is a purely parliamentary officer. If the cabinet is included, and it must be, it necessitates a different appointment process as being an Order-in-Council appointment process through the prime minister.

Parliament is looking right now at better systems for appointing judges — there is a certain similarity there, I think — and senators: I did not know if that would come up today or not. What would be wrong with a process that had an ethics commissioner for the House of Commons and the cabinet with a search committee that was driven by the House of Commons? The committee could make recommendations and provide a short list to the prime minister who could then make a selection, consult with the leaders of the other parties and then make an appointment. First of all, the process is educative; it would put the ethics regime on a higher scale. Second, the process would bring forward better candidates than might otherwise be found. Third, this person might have more credibility because of the involvement of the members in the selection.

Senator Joyal: To remain in the same framework of discussion, when the present Senate Ethics Officer performs his duties, he enjoys the same privileges as senators; he is protected. His freedom of speech and freedom of intervention is protected from court review. When the present commissioner, on the other side, exercises responsibility, the commissioner deals with the members of Parliament and is protected by the privilege of the members of Parliament because the commissioner exercises the responsibility of parliamentarians to discipline their members. When the same commissioner oversees the public office-holder appointed under Governor-General-in-Council, the commissioner is not exercising the privileges of Parliament. That is clear. The privileges are enjoyed by the members and the institution, not by Governor General appointees.

parce que les parlementaires devraient être maîtres en leur propre Chambre. Ce principe est fondamental dans la création d'un solide comité entre les deux Chambres du Parlement.

Lorsque nous parlons de l'éthique de l'exécutif ou de personnes qui dépendent entièrement de la prérogative de l'exécutif de nommer, comme je le mentionnais dans ces deux exemples de ministres et de titulaires de charges publiques nommés par le gouverneur en conseil, je ne suis pas sûr qu'il nous faille aller plus loin. En tant que parlementaires, bien que je n'accepterais pas que le premier ministre décide qui sera agent d'éthique ou commissaire à l'éthique des députés et sénateurs — je suis d'accord avec vous que cela se ferait avec une certaine dose d'entente, et vous avez décrit un processus — quand il s'agit d'éthique de la responsabilité du premier ministre, il faut faire une distinction dans de solides principes d'administration publique qui distinguent le rôle exécutif du rôle législatif : un Parlement de deux Chambres.

M. Greene : C'est un aspect intéressant. Vous soulevez un élément intéressant, soit que si l'agent d'éthique était simplement un haut fonctionnaire du Parlement qui observait les députés, mais pas les ministres du Cabinet dans leur rôle de ministres du Cabinet, il ne serait purement qu'un haut fonctionnaire du Parlement. Si le Cabinet est inclus, comme il doit l'être, il faut un processus de nomination tout à fait différent, comme la nomination par décret en conseil par le biais du premier ministre.

Le Parlement est actuellement à la recherche de meilleurs systèmes pour nommer les juges — il y a là une certaine similitude, à mon avis — et les sénateurs. Je ne savais pas si on en parlerait aujourd'hui ou non. Qu'y aurait-il de mal à un processus où il y aurait un commissaire à l'éthique pour la Chambre des communes et le Cabinet, avec un comité de recherche dirigé par la Chambre des communes? Le comité pourrait faire des recommandations et fournir une liste restreinte au premier ministre, qui pourrait alors faire un choix, consulter les chefs des autres partis, puis procéder à une nomination. Premièrement, le processus est éducatif; il rehausserait le régime d'éthique à un rang plus élevé. Deuxièmement, le processus mettrait de l'avant de meilleurs candidats que ce ne serait le cas autrement. Troisièmement, ceux-ci pourraient jouir de plus de crédibilité à cause de la participation des députés dans leur choix.

Le sénateur Joyal : Pour poursuivre sur la même veine, dans le cadre de ses fonctions, l'agent d'éthique actuel du Sénat jouit des mêmes privilèges que les sénateurs; il est protégé. Sa liberté d'expression et sa liberté d'intervention sont protégées contre l'intervention du tribunal. Lorsque le commissaire actuel, d'un autre côté, exerce son rôle, il compose avec les députés et est protégé par le privilège dont jouissent les députés, parce que le commissaire exerce la responsabilité des parlementaires de discipliner leurs membres. Lorsque le même commissaire supervise le titulaire de charge publique désigné par décret en conseil, le commissaire n'exerce pas les privilèges du Parlement. C'est clair. Seuls les députés et l'institution, et non pas les personnes nommées par le gouverneur général, peuvent se prévaloir de ces privilèges.

The level of autonomy of the institution of the commissioner confuses me when everything is merged under the same head. Then the dynamic of the position is triggered. Numbers carry the day. There is no doubt that if I had to oversee 3,500 appointees, versus 100 senators, I know where I would go. I would go after the person who takes decisions on a daily basis, not persons for whom the Constitution requests that they give their advice. I am not requested to decide; I am requested to give my advice to the Senate. My commission from the Governor General is to give my advice and consent, not to give contracts or allocate monies within programs and so forth. That is not my day-to-day decision, essentially. My day-to-day decision is at another level.

When you confuse the different institutional cultures within the same person, you have to conclude that one element will carry the other. In my perception, the way I have seen the situation evolve in the House of Commons over the years, you have to draw your own conclusion based on the experience of allegation and so forth. The dynamics at the end will totally serve the objective we want to attain with this bill — nobody is against accountability and everybody is for ethics — but how do we devise a system to achieve our objectives. By trying to merge everything under the same head, I am not sure there is a streamlining of interpretation, rules or that sort of thing. The system does not work naively into that context at all.

Mr. Greene: You have expressed several reasons why the two systems should not be merged and I agree with you; it would be counter-productive. It would interfere with the new ethics regime here in the Senate that is just beginning to grow up and make itself productive. I think it would throw a monkey wrench into that. That would be most unfortunate because it would convince Canadians that there are no ethics in politics, which is a frightening thought. Perhaps the government could accept a relatively minor amendment to keep the two separate regimes. There are many good aspects in the bill so why let it get hung up on this issue? I hope that the government will accept the advice of the committee on that point.

Senator Milne: Another point has arisen that causes me to think of some definitions in the bill. On page 13 of the bill, clause 23 of the proposed conflict of interest act, under “Disclosure of gifts,” states that a public office-holder or a member of his or her family cannot accept “\$200 from any one source other than relatives and friends in a 12-month period.” On page 7, paragraph 11(2)(b) also uses the term “friend,” but the word “friend” is so wishy-washy in its meaning. Does it mean a close friend, a near friend, a next door neighbour or someone you might see every 10 years who is still a friend? Should such a term be used in legislation?

Mr. Greene: I am trying to remember how the bill defines “friend” in the first part.

Le degré d'autonomie de l'institution du commissaire me confond, quand tout est regroupé sous un même dirigeant. Alors, la dynamique du poste est enclenchée. Ce sont les chiffres qui parlent. Il ne fait aucun doute que si je devais superviser 3 500 personnes nommées par décret, par opposition à 100 sénateurs, je sais bien à qui je m'adresserais. Ce serait à la personne qui prend les décisions au quotidien, et non pas à des gens que la Constitution oblige à donner leur avis. Je n'ai pas à décider; je dois fournir un avis au Sénat. Le rôle que m'attribue le gouverneur général est de donner mon avis et mon consentement, non pas d'octroyer des contrats ou d'allouer des fonds par le biais de programmes, et cetera Ce n'est pas de l'ordre, en fait, de mes décisions courantes. Celles-ci sont à un autre niveau.

Lorsque qu'on confond les différentes cultures institutionnelles chez une même personne, on doit savoir qu'un élément l'emportera sur l'autre. Selon ma perception, d'après ce que j'ai vu de l'évolution de la situation à la Chambre des communes au fil des années, il faut tirer ses propres conclusions de l'expérience vécue d'allégations qui ont été faites, et cetera La dynamique, au bout du compte, servira pleinement l'objectif que nous voulons atteindre avec ce projet de loi — personne n'est contre l'imputabilité, et tout le monde est pour l'éthique — mais comment concevoir un système pour réaliser nos objectifs? En essayant de fusionner tout sous le même chapeau, je ne suis pas sûr qu'on simplifie l'interprétation, les règles, ou ce genre de choses. Le système ne fonctionne pas naïvement dans ce contexte, pas du tout.

M. Greene : Vous avez donné plusieurs raisons pour lesquelles les deux systèmes ne devraient pas être fusionnés, et je suis d'accord avec vous, ce serait contreproductif. Cela nuirait au nouveau régime d'éthique qui est en train de s'établir et de devenir productif ici, au Sénat. Cette fusion viendrait tout compromettre. Ce serait extrêmement malheureux, parce que cela convaincrerait les Canadiens qu'il n'y a pas d'éthique en politique, une idée effrayante. Peut-être le gouvernement pourrait-il accepter un changement relativement petit pour garder ces deux régimes séparés. Il y a beaucoup de bons aspects dans ce projet de loi, donc pourquoi nous accrocherions-nous à cette question? J'espère que le gouvernement va accepter l'avis du comité sur ce point.

Le sénateur Milne : Il y a un autre élément qui me porte à réfléchir à certaines définitions du projet de loi. À la page 13 du projet de loi, article 23 des règles régissant les conflits d'intérêts proposées, dans la rubrique « Déclaration de cadeaux et autres avantages », on lit que le titulaire de charge publique ou un membre de sa famille ne peut pas accepter des cadeaux ou avantages « d'une même source autre que les parents et les amis qui excèdent 200 \$ sur une période de douze mois ». À la page 7, alinéa 11(2)(b), on utilise encore le mot « ami », mais le sens de ce mot est très flou. Entend-on par là un ami proche, un voisin d'à côté ou une personne qu'on voit tous les dix ans et qui est toujours un ami? Devrait-on utiliser un tel terme dans un projet de loi?

M. Greene : J'essaie de me rappeler comment le mot « ami » est défini dans la première partie du projet de loi.

Senator Milne: The bill does not define “friend.” That amorphous concept surrounds the word.

Mr. Greene: I am not certain that one could define “friend” successfully. Making such a definition would require advice from an ethics commissioner or an ethics officer.

Each year in Ontario, British Columbia, Alberta and other jurisdictions, the offices of commissioners produce an annual report outlining the common questions received by the commissioners and how, without divulging any confidentiality, the questions have been answered. That might include a discussion of what it means to be a friend and how close you have to be to be considered a friend.

Senator Milne: We might not want to list our friends.

Senator Joyal: I would suggest that a friend is one whose name appears on your Christmas card list.

Mr. Greene: The whole point is that we live in a rule-of-law regime wherein public officials cannot show favouritism and must treat everyone as equals. There is always a temptation to show favouritism to ones’ friends, and many people who are cynical about politics think that this happens regularly.

Senator Milne: They might be political friends or personal friends.

Mr. Greene: That is exactly right. Most politicians are grateful to have a set of rules that allows them to behave ethically because most politicians want to behave ethically.

The Chairman: This has been most interesting, and we appreciate your responses, Mr. Greene.

Our next witness, honourable senators, is Mr. Duff Conacher, a member of the board of directors of Democracy Watch and chairman of the organization’s Government Ethics Coalition and Money in Politics Coalition.

Mr. Conacher is the founder of Democracy Watch, a body advocating for democratic reform, government accountability and corporate responsibility. He is well-known as the author of a number of popular books and as a commentator on public affairs.

Mr. Conacher, the committee welcomes you to our deliberations. You have the floor.

Duff Conacher, Chairperson, Government Ethics Coalition and the Money in Politics Coalition: Thank you very much, both to the committee and to Senator Oliver, for the introduction and for the invitation to appear today on this very important piece of legislation, Bill C-2.

Le sénateur Milne : Il n’est pas défini dans le projet de loi. Il évoque seulement ce concept vague.

M. Greene : Je ne suis pas certain qu’on puisse réussir à définir le mot « ami ». Pour le faire, il faudrait demander les conseils d’un commissaire à l’éthique ou d’un conseiller en éthique.

Chaque année en Ontario, en Colombie-Britannique, en Alberta et ailleurs, les bureaux des commissaires produisent un rapport annuel pour présenter les questions communément posées aux commissaires et expliquer comment, sans divulguer de renseignements confidentiels, ceux-ci ont répondu à ces questions. Cela pourrait comprendre une discussion sur ce que signifie le mot « ami » et sur la proximité nécessaire pour qu’une personne soit considérée comme un ami.

Le sénateur Milne : Nous ne voudrions peut-être pas établir la liste de nos amis.

Le sénateur Joyal : Je dirais qu’un ami est une personne dont le nom apparaît sur nos listes de cartes de Noël.

M. Greene : Ce qu’il faut retenir, c’est que nous vivons dans un régime de primauté du droit où les titulaires de charge publique ne peuvent pas faire preuve de favoritisme et doivent traiter tout le monde également. La tentation de manifester du favoritisme à l’endroit de ses amis et toujours là, et toutes les personnes qui sont cyniques à l’endroit de la politique pensent que cela arrive tout le temps.

Le sénateur Milne : Il peut s’agir d’amis politiques ou d’amis personnels.

M. Greene : C’est absolument vrai. La plupart des politiciens sont reconnaissants d’avoir des règles qui leur permettent de se comporter de façon éthique, parce que la plupart d’entre eux veulent se comporter de façon éthique.

Le président : C’est extrêmement intéressant, et nous vous remercions de vos réponses, monsieur Greene.

Notre prochain témoin, mesdames et messieurs les sénateurs, est M. Duff Conacher, membre du conseil d’administration de Démocratie en surveillance, ainsi que président de deux coalitions de l’organisme : la Government Ethics Coalition et la Money in Politics Coalition.

M. Conacher est le fondateur de Démocratie en surveillance, un organisme qui milite pour la réforme démocratique, la responsabilisation du gouvernement et la responsabilisation des entreprises. Il s’est fait connaître comme auteur de nombreux ouvrages populaires et commentateur en matière d’affaires publiques.

Monsieur Conacher, le comité vous souhaite la bienvenue à ses délibérations. La parole est à vous.

Duff Conacher, président, Government Ethics Coalition et Money in Politics Coalition : Je tiens à remercier à la fois le comité et le sénateur Oliver, pour cette présentation et pour m’avoir invité à comparaître aujourd’hui sur ce projet de loi très important, le projet de loi C-2.

I will focus today on the gaps that Democracy Watch sees in the bill, specifically the 21 promised measures that have not been included in the bill but were promised by the Conservative Party during the election campaign. Unfortunately, these measures were left out. The platform pledged by the Conservative Party — to pass an accountability act containing more than 50 measures — was aimed at very key areas of ethics, lobbying, money in politics, cabinet appointments, government contracting, whistle-blower protection, access to information, and budgeting and auditing. Unfortunately, when the bill came out on April 21, of the 52 promised measures were missing. These key promises have been broken in ways that are not only disturbing; in some cases they also weaken what currently exists.

You have heard from the existing Ethics Commissioner and the former Ethics Counsellor on some of the missing rules that will not be included in the conflict of interest act as it is proposed, which is changing the cabinet and senior public official, public office-holder code into a law. They highlighted a couple of the rules; I would like to highlight a couple of others that are being taken out of that code.

One of the key rules under the principles section requires public office-holders to act with honesty. This is the only general measure that requires senior politicians, their staff and senior public servants to be truthful with the public and with the media. In taking the Conflict of Interest and Post-Employment Code and turning it into an act, the Conservatives are proposing to remove this rule, along with four others. It is disturbing to see this dishonest act because the promise was to take the existing code and turn it into law. It is dishonest to claim, as Treasury Board Minister John Baird has done, that he is taking the existing code and turning it into a law, when in fact the Conservatives are cutting out these five key rules, including the rule that requires honesty.

This is a key issue for Canadians, as was shown in the last election and as has been shown in every poll in the past decade: the lack of ability to hold parties accountable for promises made during elections, and the lack of ability to essentially have a process of complaint and investigation and, if deemed warranted, a penalty for being dishonest with the public, whether one is a cabinet minister or a public official.

Democracy Watch believes that if this rule is not put back into the conflict of interest act section of Bill C-2, MPs, in their roles as MPs, will be required to act with honesty — although the current Ethics Commissioner has refused to enforce that rule even though it is a clear rule in the code for MPs — and those more powerful than the MPs, the cabinet ministers, will not be required

Aujourd'hui, je vais mettre l'accent sur les lacunes que Démocratie en surveillance voit dans ce projet de loi, plus particulièrement sur les 21 mesures promises qui n'ont pas été incluses dans le projet de loi, bien que le Parti conservateur les ait promises pendant la campagne électorale. Malheureusement, ces mesures ont été laissées de côté. La plateforme que le Parti conservateur s'est engagé à respecter — c'est-à-dire l'adoption d'une loi sur l'imputabilité qui contiendrait plus de 50 mesures — visait des éléments clés de l'éthique, du lobbying, de l'argent en politique, des nominations faites par le Cabinet, de la passation de marchés par le gouvernement, de la protection des dénonciateurs, de l'accès à l'information, de la budgétisation et de la vérification. Malheureusement, lorsque le projet de loi a été déposé en avril, il manquait 21 des 52 mesures promises. Le bris de ces promesses fondamentales est non seulement dérangeant, il affaiblit aussi, dans certains cas, le régime actuel.

Vous avez entendu le commissaire à l'éthique actuel et l'ancien conseiller en éthique s'exprimer sur certaines des règles manquantes qui ne seront pas incluses dans la loi sur les conflits d'intérêts proposée, qui enchâsse dans la loi le code régissant la conduite des membres du Cabinet, des hauts fonctionnaires et des titulaires de charge publique. Ils ont mentionné quelques règles; j'aimerais en souligner quelques autres, qui sont retirées de ce code.

L'une des principales règles de l'article sur les principes oblige les titulaires de charge publique à agir avec honnêteté. C'est la seule mesure générale qui oblige les hauts dirigeants, leur personnel et les hauts fonctionnaires à dire la vérité au public et aux médias. En donnant force de loi au Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, les conservateurs proposent d'éliminer cette règle, de même que quatre autres. Cette nouvelle loi malhonnête est dérangeante, parce qu'on nous avait promis de donner force de loi au code existant. Il est malhonnête d'affirmer, comme l'a fait le président du Conseil du Trésor, M. John Baird, qu'il donne force de loi au code existant, alors qu'en réalité, les conservateurs suppriment cinq règles essentielles de ce code, dont celle sur l'honnêteté.

C'est un enjeu primordial pour les Canadiens, comme ils l'ont montré à la dernière élection et comme le montrent tous les sondages depuis une dizaine d'années : nous manquons de moyens pour tenir les partis responsables de leurs promesses électorales et nous manquons de moyens pour nous doter d'un mécanisme de plaintes et d'enquête qui nous permettrait, si nécessaire, d'imposer des sanctions aux personnes malhonnêtes envers le public, qu'il s'agisse d'un ministre du Cabinet ou d'un fonctionnaire.

Les membres de Démocratie en surveillance estiment que si cette règle n'est pas réintégrée à la partie du projet de loi C-2 concernant la Loi sur les conflits d'intérêts, les députés, de par leur rôle, seront tenus d'agir avec honnêteté (bien que le commissaire à l'éthique actuel refuse de faire appliquer cette règle, même si c'est une règle claire du code des députés), alors que les

to be honest. This key area is one of the 21 promises that has been left out, and broken, with Bill C-2 as it is now.

Another key concern is that a loophole was introduced into this code for public office-holders by Paul Martin on his first day as Prime Minister. He redefined the term "private interest" for the purpose of the code and put in a rule that allows cabinet ministers and senior officials to be involved in matters with which they have a conflict of interest as long as the matter is of general application.

This is a giant loophole because almost everything that ministers do is of general application. For example, there is not a Royal Bank act; there is a Bank Act. There is not an insurance company's act that is specific to one company; there is a general Insurance Companies Act. This new definition of private interest, which is currently in the code and will be put into the conflict of interest act, means that it is almost impossible for a cabinet minister to be in a conflict of interest, even if they are dealing with a matter in which they have a direct financial interest, because their interest is defined as non-existent for the purposes of conflict of interest as long as they are dealing with a matter of general application. All laws are of general application, as are most policies, and ministers are not supposed to be involved in contracting. Again, 99 per cent of what cabinet ministers do, it will be legal to be in a conflict of interest while doing it if this loophole is maintained.

Other measures are missing from the act. According to the Conservatives' promise, the public was supposed to be allowed to file complaints with the Ethics Commissioner directly. The bill requires members of the public to have an MP or senator file a complaint on their behalf. That is, I believe, a violation of the public's Charter rights because they have to find a partisan politician to file a complaint and they may be non-partisan themselves, but it is also a general violation of the public's rights as employers of everyone in the government. The public should have the right to file a complaint directly and not have to find an employee to file a complaint against another one of their employees. It will turn every complaint into a partisan complaint. This loophole needs to be closed in order to have a more effective ethics enforcement system.

The penalties for violating the conflict of interest act should be increased. The Conservatives promised to give the commissioner the power to fine violators but only established a maximum \$500 fine, which is meaningless to any cabinet minister earning \$200,000-plus each year.

Secret, unethical lobbying will still be legal because the Conservatives broke their election promise to require ministers and senior government officials to record their contacts with

personnes plus puissantes que les députés, soit les ministres du Cabinet, ne seront pas tenus d'être honnêtes. Cet élément fondamental est l'objet de l'une des 21 promesses qui ont été écartées et brisées dans le projet de loi C-2 sous sa forme actuelle.

Un autre grand sujet de préoccupation est l'échappatoire qui a été ajoutée au code des titulaires de charge publique par Paul Martin lors de son premier jour comme premier ministre. Il a redéfini le terme « intérêt personnel » utilisé dans ce code et a créé une règle qui permet aux ministres du Cabinet et aux hauts fonctionnaires d'intervenir dans des dossiers pour lesquels ils sont en conflit d'intérêts, dans la mesure où les questions traitées sont d'application générale.

C'est une gigantesque échappatoire, parce que presque tout ce que les ministres font est d'application générale. Par exemple, il n'y a pas de loi sur la Banque Royale : il y a la Loi sur les banques. Il n'y a pas de loi propre à une société d'assurances, il y a une loi générale sur les sociétés d'assurances. Cette nouvelle définition de l'intérêt personnel, qui se trouve actuellement dans le code et qui sera incluse dans la Loi sur les conflits d'intérêts, signifie qu'il est presque impossible pour un ministre du Cabinet de se trouver en conflit d'intérêts, même s'il traite d'un dossier dans lequel il a un intérêt financier direct, parce que cet intérêt est défini comme non existant dans le contexte des conflits d'intérêts, dans la mesure où la question reste d'application générale. Toutes les lois sont d'application générale, de même que la plupart des politiques, et les ministres ne sont pas censés participer à la passation de marchés. Encore une fois, pour 99 p. 100 de ce que les ministres font, ils seront en droit d'être en conflit d'intérêts si cette échappatoire demeure.

D'autres mesures sont absentes de la loi. Selon la promesse des conservateurs, le public était censé être autorisé à porter plainte directement au commissaire à l'éthique. Selon le projet de loi, les membres du public doivent demander à un député ou à un sénateur de porter plainte en leur nom. À mes yeux, il s'agit d'une violation des droits du public prévus dans la Charte, parce que les membres du public doivent trouver un politicien partisan prêt à porter plainte, alors qu'ils peuvent ne pas être partisans eux-mêmes, mais c'est également une violation générale des droits du public en tant qu'employeur de toutes les personnes au gouvernement. Le public devrait avoir le droit de porter plainte directement sans recourir à un employé pour porter plainte contre un autre de ses employés. Cela va donner un caractère partisan à toutes les plaintes. Cette échappatoire doit être éliminée pour assurer une application plus efficace des règles d'éthique.

Les sanctions applicables au non-respect de la Loi sur les conflits d'intérêts devraient être plus sévères. Les conservateurs ont promis de conférer au commissaire le pouvoir de donner des amendes aux contrevenants, mais n'ont établi qu'une amende maximale de 500 \$, une amende insignifiante pour n'importe quel ministre du Cabinet qui touche plus de 200 000 \$ par année.

Le lobbying secret, contraire à l'éthique, va demeurer légal parce que les conservateurs ont enfreint leur promesse électorale d'obliger les ministres et les hauts fonctionnaires à enregistrer

lobbyists. Therefore, it will continue to be legal for some lobbyists to lobby, to not have to register, especially corporate lobbyists in for-profit corporations, because of existing loopholes in the law.

Many ministerial staffs will still be allowed to become lobbyists too soon after they leave their position because the ban on becoming a lobbyist for five years does not cover all staff and senior officials. There are far too many exemptions.

In the appointments area, the federal accountability act does not require cabinet to create the public appointments commission. It only allows cabinet to do so. As a result, it is likely that the commission will not be created, or if it is, it will soon be allowed to lie dormant or to be wound up and will not have to be maintained under the law at all, since Bill C-2 only says the cabinet "may" establish a public appointments commission, not that it "shall" establish and maintain a public appointments commission. Therefore, in the future there will still be no guarantee of an effective check on the power of the Prime Minister and cabinet to appoint about 3,000 key government and law enforcement positions.

Government institutions will be allowed to keep secret information that the public has a clear right to know because the Conservatives did not include eight promised measures in the changes to the Access to Information Act made in Bill C-2. Although there is another process going on to amend the Access to Information Act, Democracy Watch considers it a broken promise because the promise was to include those eight measures in Bill C-2. The other process is just beginning and is, as a result, about six months behind Bill C-2. There is no guarantee that it will wrap up in time to have open government law strengthened.

Whistle-blowers who are not public servants will not be effectively protected from retaliation because the public is not effectively protected under the federal accountability act. Bill C-2 does not even protect all public servant whistle-blowers. There should be a blanket protection in the bill for anyone who blows the whistle, no matter what their relationship with the government, inside or outside. However, there is no such blanket rule.

The identities of politicians and government officials who are guilty of wrongdoing could often be kept secret because in the bill there are not the measures needed to keep the Conservatives' promise to require the prompt public disclosure of information revealed by whistle-blowers.

A maximum reward of \$2,000 for whistle-blowers was included in the first version of Bill C-2. That provision of the bill was totally taken out by the House of Commons. As a result, that is another broken election promise, as is the promise to establish monetary rewards for whistle-blowers.

leurs contacts avec des lobbyistes. Par conséquent, il sera toujours légal pour certains lobbyistes d'exercer des pressions sans s'enregistrer, et cela concerne surtout les lobbyistes de sociétés à but lucratif, en raison des échappatoires qu'on trouve dans la loi.

Bon nombre d'employés des ministres pourront encore devenir lobbyistes bien trop tôt après qu'ils ont quitté leur poste parce que l'interdiction de devenir lobbyiste pendant cinq ans ne s'applique pas à tout le personnel ni à tous les hauts fonctionnaires. Il y a beaucoup trop d'exceptions.

Pour ce qui est des nominations, la Loi fédérale sur la responsabilité n'exige pas que le Cabinet crée la commission des nominations publiques. Elle lui permet seulement de le faire. Par conséquent, il est probable que cette commission ne soit jamais créée ou que si elle l'est, elle reste inactive ou qu'elle ait les mains liées et qu'elle ne soit pas préservée par la loi du tout, puisque le projet de loi C-2 dicte seulement que le Cabinet « peut » constituer la commission des nominations publiques et la maintenir. Ainsi, il n'y aura toujours aucune garantie à l'avenir que s'exercera une vérification efficace du pouvoir du premier ministre et du Cabinet de nommer quelque 3 000 personnes pour s'occuper de fonctions clés au gouvernement et de l'application de la loi.

Les institutions gouvernementales pourront garder secrets des renseignements que le public a clairement le droit de connaître parce que les conservateurs n'ont pas inclus dans le projet de loi les huit mesures promises pour modifier la Loi sur l'accès à l'information. Bien qu'il y ait une autre démarche en cours pour modifier la Loi sur l'accès à l'information, Démocratie en surveillance estime qu'il s'agit d'une promesse brisée, parce que la promesse était d'inclure ces huit mesures dans le projet de loi C-2. L'autre démarche ne fait que commencer et de ce fait, elle suit d'environ six mois le projet de loi C-2. Il n'y a aucune garantie que tout le processus sera terminé à temps pour que la loi sur un gouvernement ouvert soit renforcée.

Les dénonciateurs qui ne sont pas fonctionnaires ne seront pas protégés adéquatement contre les représailles, parce que le public n'est pas bien protégé aux termes de la Loi fédérale sur la responsabilité. Le projet de loi C-2 ne protège même pas tous les fonctionnaires dénonciateurs. Il devrait y avoir une protection générale dans le projet de loi pour quiconque veut dénoncer quelque chose, quelle que soit sa relation avec le gouvernement, qu'il soit de l'intérieur ou de l'extérieur. Cependant, il n'y a pas de règle générale en ce moment.

L'identité des politiciens et des fonctionnaires coupables d'actes répréhensibles pourrait souvent être gardée secrète parce que le projet de loi ne prévoit aucune mesure pour respecter la promesse des conservateurs d'exiger la divulgation rapide au public des renseignements révélés par les dénonciateurs.

La première version du projet de loi C-2 prescrivait une récompense maximale de 2 000 \$ pour les dénonciateurs. Cette disposition a été totalement rayée par la Chambre des communes. Ainsi, c'est une autre promesse électorale brisée, puisqu'on nous avait promis d'établir des récompenses financières pour les dénonciateurs.

There will also be no guarantee of truth-in-government budgeting because the independent parliamentary budget office that was promised to be created is not independent. Cabinet will be able to dismiss the parliamentary budget officer at any time, which will mean that this individual will not have the security of tenure to do their job, which is to point out the truth in the government budgeting projections. Therefore, we need an independent office and the bill needs to be amended to make that officer independent.

As well, there will be no guarantee of a procurement auditor, in the same way there is no guarantee of a public appointments commission, because, as with the commission, Bill C-2 only allows but does not require cabinet to appoint the promised auditor. Again, as with the commission, I believe that even if the auditor is created, because cabinet will not be required to maintain that office but will have discretion, we will soon see that office disappear.

Senators, these 21 promised areas will not be covered in the bill.

Many may think it is strange that Democracy Watch is appearing before an unelected body to request democratic reforms that an elected body has passed. We are asking you today to stand up for voter rights. Polls over the past 10 years have shown a high level of voter concern for all of these problems and the voters want change. Change was promised: 52 promises were made but only 31 have been kept. We think it is entirely legitimate for the Senate, even though it is an unelected body, to stand up for voters' rights, send the bill back to the House with the 21 measures in it and have the Conservative MPs decide whether they will vote to keep their promises or vote to break them and have that recorded. It has not been recorded throughout the deliberations on Bill C-2.

Democracy Watch's position is that the Senate does not have legitimacy in making significant other changes to the bill and certainly not in terms of weakening the bill. We believe that all of the other measures have proven to be needed by several scandals over the past few decades. We believe that the Senate, as opposed to weakening Bill C-2, should be focusing instead on strengthening its own conflict of interest code, especially the enforcement, given that the Senate Ethics Officer is in a position that is as bad as that of the former federal ethics counsellor was in terms of lacking independence and power. The Senate should be focusing on cleaning itself up as opposed to weakening a bill that has been passed by the House and that the public has demanded for quite some time.

I leave it at that, and I welcome your questions on any of the 21 areas. You should have before you a report on the 140 flaws in the proposed legislation. It is a long-term process to get all of these 140 flaws corrected in the federal government's accountability system, but it is needed because we need to have

Il n'y aura aucune garantie de transparence en matière de budget au gouvernement non plus, parce que le directeur parlementaire du budget ne sera pas indépendant comme promis. Le Cabinet pourra démettre de ses fonctions le directeur parlementaire du budget n'importe quand, ce qui signifie que cette personne n'aura pas la sécurité d'emploi nécessaire pour faire la lumière sur les prévisions budgétaires du gouvernement. Par conséquent, nous avons besoin d'un directeur indépendant et le projet de loi doit être modifié en ce sens.

De même, il n'y aura aucune garantie que sera nommé un vérificateur de l'approvisionnement, comme il n'est pas garanti qu'il y ait une commission des nominations publiques, parce que le projet de loi C-2 ne fait qu'en autoriser la nomination sans obliger le Cabinet à nommer un vérificateur comme promis. Encore une fois, comme pour la commission, je pense que même si l'on crée un poste de vérificateur, nous le verrons disparaître très bientôt, parce que le Cabinet n'aura pas l'obligation de le maintenir en poste, il en aura le pouvoir discrétionnaire seulement.

Mesdames et messieurs les sénateurs, ces 21 promesses ne seront pas respectées dans ce projet de loi.

Beaucoup de personnes pourront penser qu'il est étrange que Démocratie en surveillance compare devant une assemblée non élue pour demander des réformes démocratiques adoptées par une assemblée élue. Nous vous demandons aujourd'hui de protéger les droits des électeurs. Depuis dix ans, les sondages montrent que les électeurs se préoccupent beaucoup de tous ces problèmes et qu'ils veulent du changement. On leur a promis du changement : on leur a fait 52 promesses, mais seulement 31 ont été respectées. Nous estimons qu'il est tout à fait légitime que le Sénat, bien qu'il ne soit pas élu, défende les droits des électeurs et renvoie le projet de loi à la Chambre après y avoir ajouté ces 21 mesures, pour demander aux députés conservateurs de décider s'ils voteront pour le respect de leurs promesses ou s'ils voteront contre, officiellement. Ils ne se sont jamais officiellement prononcés contre dans les délibérations sur le projet de loi C-2.

La position de Démocratie en surveillance, c'est que le Sénat n'a pas la légitimité voulue pour apporter d'autres changements importants au projet de loi et surtout, pour l'affaiblir. Nous croyons que les nombreux scandales qui ont éclaté depuis quelques décennies nous prouvent la nécessité de toutes ces autres mesures. Nous pensons que le Sénat, plutôt que d'affaiblir le projet de loi C-2, devrait s'efforcer de renforcer son propre code sur les conflits d'intérêts, particulièrement ses mesures d'application, compte tenu que le conseiller sénatorial en éthique est aussi mal placé que l'ancien conseiller fédéral en éthique sur les plans de l'indépendance et du pouvoir. Le Sénat devrait essayer de s'assainir plutôt que d'affaiblir un projet de loi adopté par la Chambre, un projet de loi que le public exige depuis longtemps.

Je vais m'arrêter là. Je serai prêt à répondre à vos questions sur ces 21 éléments. Vous devez avoir entre les mains un rapport sur les 140 lacunes que comporte le projet de loi. Il faudra beaucoup de temps pour corriger ces 140 lacunes dans le système de responsabilisation du gouvernement fédéral, mais il faut les

a system in every organization in Canada, especially those involved in governing. We need a system that requires everyone in the organization to act honestly, ethically, openly, representatively and without waste. We need these systems to be tight with strong rules, strong enforcement, high penalties and fully independent and empowered enforcement agencies. We need that not because everyone involved in the federal government or any organization intends to violate rules but because some people will try. History has proven that.

In line with the sayings that “people do what you inspect, not what you expect,” and “when all is said and done, much more is said than done,” we need an enforcement system that includes key elements. We need to close the loopholes and have strong enforcement and high penalties in these areas so that we will have an effective federal government accountability system and an effective and efficient federal government. That is what at stake today: No matter what issue or problem the federal government is dealing with, without these federal accountability systems, the federal government will not deal with problems effectively or efficiently.

The Chairman: Mr. Conacher, all I can say is, “Wow.” We have had more than 45 witnesses appear before this committee in our study of Bill C-2, and Bill C-2 is a big, complicated act. It has many sections, many statutes and many different areas — whistle-blowing, lobbying, conflict of interest — and you are the only witness before us who has commented on them all, so I say, “Wow.”

A number of senators want to put questions to you on the various points that you have made, and I will start with Senator Comeau.

Senator Comeau: Mr. Conacher, what exactly is Democracy Watch?

Mr. Conacher: Democracy Watch is an organization that has existed since 1993. We have a board of three people and an advisory committee made up of four others. We all came together along with some others — there has been some turnover in the board — in 1993, to establish the organization. It is a non-profit, non-partisan organization and we work on the issues of government accountability and corporate responsibility in Canada, mainly at the federal level. Sometimes we intervene at the provincial and even municipal level.

Senator Comeau: My understanding is your website says that you seek funds from the public. Who provides your funding?

Mr. Conacher: Yes, we are supported by citizens from across Canada. As you know, I am here in my role as chair of the Government Ethics Coalition and Money in Politics Coalition,

corriger, parce que nous avons besoin d'un système qui s'applique à tous les organismes au Canada, particulièrement à ceux qui s'occupent de gouverner. Nous avons besoin d'un système qui oblige tous les membres de l'organisme à agir de façon honnête, dans le respect des règles d'éthique, avec transparence, de façon représentative et sans gaspillage. Il faut que ce système s'assortisse de règles solides, de mesures d'application de la loi rigoureuses, de sanctions élevées et qu'il soit appliqué par des organismes habilités et pleinement indépendants. Nous en avons besoin non pas parce que toutes les personnes qui travaillent au sein du gouvernement fédéral ou dans un autre organisme a l'intention de violer les règles, mais parce que certaines personnes essaieront de le faire. L'histoire le montre bien.

Les gens font ce pour quoi ils sont surveillés et non ce qu'on attend d'eux et quand tout est dit et fait, on en a dit beaucoup plus qu'on en a fait. Dans ce contexte, nous avons besoin d'un système d'application de la loi qui comprend certains éléments fondamentaux. Nous devons éliminer les échappatoires, prévoir des mesures d'application de la loi rigoureuses et des sanctions élevées pour nous assurer d'un système de responsabilisation efficace au gouvernement fédéral ainsi que d'un gouvernement fédéral efficace et efficient. C'est l'enjeu d'aujourd'hui : quel que soit l'enjeu ou le problème qui préoccupe le gouvernement fédéral, sans ces mécanismes fédéraux de responsabilisation, le gouvernement fédéral ne s'en occupera pas efficacement.

Le président : Monsieur Conacher, tout ce que je peux vous dire c'est : bravo! Il y a plus de 45 témoins qui ont comparu devant notre comité dans le cadre de notre étude du projet de loi C-2, et le projet de loi C-2 est très volumineux et compliqué. Il comprend beaucoup d'articles, touche beaucoup de lois et beaucoup de domaines différents (la dénonciation, le lobbying, les conflits d'intérêts) et vous êtes le seul témoin à vous présenter devant nous qui s'exprime sur tous ces éléments, je vous dis donc bravo.

Il y a beaucoup de sénateurs qui veulent vous poser des questions sur les divers points que vous avez soulevés, et je vais commencer par le sénateur Comeau.

Le sénateur Comeau : Monsieur Conacher, pouvez-vous nous dire exactement en quoi consiste Démocratie en surveillance?

M. Conacher : Démocratie en surveillance est un organisme qui existe depuis 1993. Nous avons un conseil d'administration de trois personnes et un comité consultatif de quatre autres personnes. En 1993, nous nous sommes tous rassemblés, avec quelques autres personnes — il y a eu un petit roulement de personnel au conseil —, pour établir l'organisme. Il s'agit d'un organisme à but non lucratif et non partisan qui se préoccupe de la responsabilisation au gouvernement et dans les entreprises au Canada, surtout à l'échelon fédéral. Parfois, nous intervenons aussi aux échelons provincial et même municipal.

Le sénateur Comeau : J'ai lu dans le site Web de votre organisme que vous demandez des dons au public. D'où provient votre financement?

M. Conacher : En effet, nous comptons sur le soutien de citoyens de partout au Canada. Comme vous le savez, je comparais devant vous aujourd'hui en tant que président de la

and we formally were part of the steering committee of the Open Government Canada Coalition. The platforms of those coalitions are reflected in what we are pushing for, and many of the groups in those coalitions also provide support to Democracy Watch.

Senator Comeau: I am glad you brought that up because we will not pursue that at the moment. You raise funds from the public. Are these tax-receipted funds?

Mr. Conacher: No. It is a non-profit organization, but not a charity.

Senator Comeau: Do you publish any financial statements to the public which provides the funds to you?

Mr. Conacher: Yes, we do, to all our members.

Senator Comeau: Do you have a financial statement on your website?

Mr. Conacher: No, we send them out to our members.

Senator Comeau: You send them out strictly to those who provide funding to you. If I were to provide \$5 to your group, would you send me the audited financial statement?

Mr. Conacher: We do not always have our statements audited. We have a bookkeeper, but the statements are not always audited.

Senator Comeau: I understand that you were registered as a lobbyist some years ago.

Mr. Conacher: Yes.

Senator Comeau: I went through a huge number of departments that you lobbied. I note that you are no longer registered as a lobbyist. Does that mean you no longer lobby?

Mr. Conacher: I have been waiting for three years for a ruling on the lobbyist's code of conduct from the registrar's office. That code of conduct states that lobbyists must adhere with all relevant laws, including the Lobbyists Registration Act.

Senator Comeau: Is there any problem with that?

Mr. Conacher: If I could just finish, the code says not just adhere with the laws, but also the spirit of the laws. Technically, I do not have to register as a lobbyist because of the design of the current law. It has enormous loopholes, but I was registered out of good faith. However, when the law was last changed, the Liberal government decided not close the loopholes, so I appeared before the Senate committee and announced that I would deregister and would not register again because the law is not effective. It is not a Lobbyist Registration Act. It is a some-of-the-lobbyists-have-to-register act, and most of the lobbyists who do not have to register are corporate lobbyists. It is not a level playing field, and if the government decides to

Government Ethics Coalition et de la Money in Politics Coalition. Nous avons fait officiellement partie du comité directeur de l'Open Government Canada Coalition. Ce que nous demandons aujourd'hui correspond à ce que préconisent ces coalitions, et je dois dire que bon nombre des groupes qui forment ces coalitions fournissent également un soutien à Democracy Watch.

Le sénateur Comeau : Je suis heureux que vous ayez soulevé ce point, car nous n'irons pas plus loin sur le sujet. Vous obtenez des fonds auprès du public, alors j'aimerais savoir si vous délivrez des reçus aux fins de l'impôt.

M. Conacher : Non. Il s'agit d'un organisme sans but lucratif, mais non pas d'un organisme de bienfaisance.

Le sénateur Comeau : Publiez-vous des états financiers à l'intention des membres du public qui vous financent?

M. Conacher : Oui, nous en publions à l'intention de tous nos membres.

Le sénateur Comeau : Se trouvent-ils sur votre site Web?

M. Conacher : Non, nous les faisons parvenir à nos membres.

Le sénateur Comeau : Vous les faites parvenir strictement à vos donateurs. Si je vous faisais un don de 5 \$, me feriez-vous parvenir les états financiers vérifiés?

M. Conacher : Nos états financiers ne font pas toujours l'objet d'une vérification. Nous avons un commis comptable, mais les états financiers ne sont pas toujours vérifiés.

Le sénateur Comeau : Je crois savoir que vous étiez enregistré comme lobbyist il y a quelques années.

M. Conacher : Oui.

Le sénateur Comeau : Je connais un grand nombre des ministères auprès desquels vous avez exercé des pressions. J'ai remarqué que vous n'êtes plus enregistré comme lobbyist. Est-ce que cela signifie que vous ne faites plus de lobbying?

M. Conacher : Cela fait trois ans que j'attends que le bureau du registraire rende une décision au sujet du code de déontologie des lobbyistes. Ce code précise que les lobbyistes doivent respecter toutes les lois pertinentes, y compris la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Le sénateur Comeau : Et quel est le problème?

M. Conacher : Si vous me permettez de terminer, le code indique que les lobbyistes doivent non seulement respecter les lois, mais aussi l'esprit des lois. Techniquement, je n'ai pas à m'enregistrer comme lobbyist d'après la formulation actuelle de la loi. Elle comporte d'énormes lacunes, et je dois dire que je m'étais enregistré en toute bonne foi. Cependant, la dernière fois que la loi a été modifiée, le gouvernement libéral a décidé de ne pas combler ces lacunes, alors j'ai comparu devant le comité sénatorial et j'ai annoncé que je n'allais plus être enregistré comme lobbyist parce que la loi est inefficace. Ce n'est pas une loi sur l'enregistrement des lobbyistes, mais plutôt une loi sur l'enregistrement de certains lobbyistes. La plupart des lobbyistes

level the playing field, then I will be required to register, but right now, I am not.

Senator Comeau: Through a loophole, you are lobbying at the present time without being registered as a lobbyist.

Mr. Conacher: Yes, I am waiting for the ruling as to what the lobbyist code means.

Senator Comeau: You are telling us that we should respect the spirit of the law. In other words, "Do as I tell you to do, but I will not do it myself, because I found a loophole."

Mr. Conacher: We identified the loophole in 1994, and the last time I appeared before this committee was in 2003, I believe. How long does the government have to take before it levels the playing field?

Senator Comeau: Therefore, it is fair game for you to not to register as a lobbyist.

Mr. Conacher: I am not required to. I do not have to register as a lobbyist under the law. I do not spend 20 per cent or more of my time lobbying, and that is the threshold. If the Conservatives had kept their promise to require ministers and senior public officials to do the registering, then every time I contacted someone, it would be noted and it would be registered. That is the way the system should work and the way it should have been set up in the first place. With this bill, yet again, they are leaving it open. Literally, a corporation could have 100 lobbyists, each lobbying 19.9 per cent of their time, which means one day a week, and none of them would have to register. Secret lobbying is still legal, and it will be after this law. It is not my fault.

Senator Comeau: Let me refer to a couple of comments you recently made. You accused the government of breaking its promise to close the loopholes that allow ministers to vote on matters connected with their business interests. Are you holding by that comment?

Mr. Conacher: I am, very much so.

Senator Comeau: What about clause 6(2) on page 6 of the proposed conflict of interest act, which specifically says the following:

No minister of the Crown, minister of state or parliamentary secretary shall, in his or her capacity as a member of the Senate or the House of Commons, debate or vote on a question that would place him or her in a conflict of interest.

Mr. Conacher: As I mentioned in my presentation, if you look at the definition under clause 2 of the proposed conflict of interest act, it states that:

"private interest" does not include an interest in a decision or matter

qui n'ont pas à s'enregistrer sont des lobbyistes salariés. Les règles du jeu ne sont pas égales, et si le gouvernement décide de faire en sorte qu'elles le soient, alors je devrai m'enregistrer, mais en ce moment, je ne suis pas forcé de le faire.

Le sénateur Comeau : En raison d'une de ces lacunes, vous faites actuellement du lobbying sans être enregistré comme lobbyiste.

M. Conacher : Oui, et j'attends une décision quant à la signification du code de déontologie des lobbyistes.

Le sénateur Comeau : Vous nous dites que nous devrions respecter l'esprit de la loi, mais vous ne le faites pas vous-même puisque vous avez trouvé une lacune vous permettant de ne pas le respecter.

M. Conacher : Nous avons trouvé cette lacune en 1994, et la dernière fois que j'ai comparu devant votre comité c'était en 2003, je crois. Combien de temps faut-il au gouvernement pour uniformiser les règles du jeu?

Le sénateur Comeau : Ainsi, il est juste pour vous de ne pas vous enregistrer comme lobbyiste.

M. Conacher : Je ne suis pas obligé de le faire en vertu de la loi. Je ne passe pas au moins 20 p. 100 de mon temps à faire du lobbying, qui est le seuil fixé. Si les conservateurs avaient respecté leur promesse d'obliger les ministres et les hauts fonctionnaires à tenir des comptes, alors chaque fois que je communiquerais avec quelqu'un, cela serait pris en note. C'est de cette façon que le système devrait fonctionner et qu'il aurait dû être conçu en premier lieu. Le présent projet de loi ne règle pas du tout cette lacune. En principe, une société pourrait avoir 100 lobbyistes qui font chacun du lobbying 19,9 p. 100 du temps, c'est-à-dire une journée par semaine, et aucun d'entre eux n'aurait à s'enregistrer. Le lobbying secret sera encore légal après l'adoption de cette mesure législative. Je n'y peux rien.

Le sénateur Comeau : Permettez-moi de revenir sur deux commentaires que vous avez formulés récemment. Vous avez accusé le gouvernement de ne pas avoir tenu sa promesse de combler les lacunes qui font en sorte que les ministres peuvent voter sur des questions touchant leurs intérêts commerciaux. Êtes-vous encore de cet avis?

M. Conacher : Tout à fait.

Le sénateur Comeau : Qu'en est-il du paragraphe 6(2), à la page 6 du projet de loi sur les conflits d'intérêts, qui se lit comme suit :

Il est interdit à tout ministre, ministre d'État ou secrétaire parlementaire de participer, en tant que membre du Sénat ou de la Chambre des communes, à un débat ou à un vote sur une question à l'égard de laquelle il pourrait se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.

M. Conacher : Comme je l'ai mentionné dans mon exposé, la définition qu'on donne à l'article 2 est la suivante :

« intérêt personnel » N'est pas visé l'intérêt dans une décision ou une affaire :

(a) that is of general application;

Ninety-nine per cent of what they do is of general application. Unless you remove that definition of private interest, they do not care what clause 6(2) says — they will never be in a conflict of interest.

Tony Clement owns shares in a pharmaceutical drug company. As far as I know, he may have sold them over the summer, but no announcement has been made. The company is widely held, but 25 per cent of its shares —

Senator Stratton: I own shares in the Royal Bank of Canada, and it is widely held.

Mr. Conacher: Yes, but you are not a cabinet minister.

Senator Stratton: What is the difference?

Mr. Conacher: The power that he has to make policy and regulations. Everything he deals with, except contracts, which he should not be involved with because that is what Public Works is supposed to be doing, is a matter of general application. There is no law that applies to one company, usually. They are almost always general application.

This loophole was introduced by Paul Martin and it undermines the entire act. Private interest does not include an interest in a decision or matter that is of general application, and 99 per cent of what they do is of general application.

Yes, clause 6(2) is a great measure, but it is meaningless 99 per cent of the time.

Senator Comeau: Do you want the specific prohibition to appear within the act itself rather than through the code?

Mr. Conacher: The act is taking the code, turning it into law and retaining a huge loophole. How can a cabinet minister who deals with the pharmaceutical drug industry at the same time own 25 per cent of a pharmaceutical drug company? That is not a conflict of interest regime that is in any way effective.

Senator Comeau: You accused the government of breaking its promise to publish all government public opinion research within six months of the completion of the project, where in fact the FAA only requires some government institutions to publish such research.

I will read the first few sentences of clause 180 of the FAA beginning with proposed section 15.1 of the Library and Archives of Canada Act:

Every department, as defined in section 2 of the Financial Administration Act, shall, within six months after the completion of any data collection done for the purposes of public opinion research...send to the Librarian and Archivist the written report....

Mr. Conacher: You are looking at clause 180 of the bill?

Senator Comeau: On page 131.

a) de portée générale;

Je dirais que 99 p. 100 de ce qu'ils font est de portée générale. À moins qu'on supprime la définition d'intérêt personnel, ils ne se préoccuperont pas du paragraphe 6(2); ils ne se trouveront jamais dans une situation de conflit d'intérêts.

Je sais que Tony Clement détient des actions d'une société pharmaceutique. Pour autant que je sache, il les a peut-être vendues cet été, mais on n'a rien annoncé à cet effet. Il s'agit d'une société à grand nombre d'actionnaires, mais 25 p. 100 de ces actions...

Le sénateur Stratton : Je détiens des actions de la Banque Royale du Canada, qui est aussi une société à grand nombre d'actionnaires.

M. Conacher : Oui, mais vous n'êtes pas ministre.

Le sénateur Stratton : Quelle est la différence?

M. Conacher : C'est le pouvoir qu'il a en tant que ministre d'établir des politiques et des règlements. Tout ce dont il s'occupe, à l'exception des contrats, qui relèvent de la compétence de Travaux publics, est de portée générale. Aucune loi ne s'applique à une seule société, habituellement. La portée des lois est presque toujours générale.

Cette lacune a été créée par Paul Martin et elle affaiblit l'ensemble de la loi. La loi exclut l'intérêt dans une décision ou une affaire de portée générale alors que 99 p. 100 de leur travail est de portée générale.

Il est vrai que le paragraphe 6(2) est une excellente disposition, mais elle est inutile 99 p. 100 du temps.

Le sénateur Comeau : Voulez-vous que l'interdiction figure dans la loi elle-même plutôt que dans le code de déontologie?

M. Conacher : Cette mesure législative fait du code une loi et maintient par conséquent une grande lacune. Comment un ministre qui traite avec l'industrie pharmaceutique peut-il détenir 25 p. 100 des actions d'une société pharmaceutique? Il s'agit là d'un régime de gestion des conflits d'intérêts nullement efficace.

Le sénateur Comeau : Vous avez accusé le gouvernement de ne pas avoir tenu sa promesse de publier toutes ses recherches sur l'opinion publique dans les six mois suivant la fin du projet, mais en fait le projet de loi oblige seulement quelques institutions fédérales à publier de telles recherches.

Je vais vous lire les premières phrases de l'article 180 qui modifie l'article 15.1 de la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada :

Il incombe à tout ministère, au sens de l'article 2 de la Loi sur la gestion des finances publiques, de transmettre à l'administrateur général, dans les six mois suivant la fin de la collecte de données effectuée dans le cadre de toute recherche sur l'opinion publique [...] le rapport [...]

M. Conacher : Êtes-vous en train de lire l'article 180 du projet de loi?

Le sénateur Comeau : Oui, à la page 131.

Mr. Conacher: Only some institutions are required to file a copy of research conducted by an outside company under that clause.

Senator Comeau: It says “every department.”

Mr. Conacher: If the research is conducted by an outside company, only some institutions are required to do so.

Senator Comeau: In the bill, “every department” does not mean every department, according to you.

Mr. Conacher: It means every department, but not when they have had the research conducted by an outside company. It is only internal.

The Chairman: Where does the bill say that?

Senator Comeau: The proposed section refers to “any data collection done for the purposes of public opinion.” I do not see it.

Mr. Conacher: If you look at the definition of “department” in section 2 of the Financial Administration Act, you will see that it does not cover all government institutions. It does not cover Crown corporations, officers of Parliament, foundations and organizations that spend taxpayer money or perform public functions.

Senator Comeau: Quite a few foundations are beyond the grasp of the Auditor General as it stands right now.

Mr. Conacher: Yes.

The promise was “to ensure all government and public opinion research.” They are defining government as department, and I define government as government, according to traditional definitions. It does not just include departments. That is why I am saying it is a promise partially kept.

Senator Comeau: Let me come back to your website. You responded to me a few minutes ago by saying that you do not issue tax receipts. However, you do have a link to the Democracy Education Network and are affiliated with that network.

Mr. Conacher: Yes.

Senator Comeau: Do they issue charitable receipts?

Mr. Conacher: Yes.

Senator Comeau: Does some of this funding go back to Democracy Watch?

Mr. Conacher: No. The Democracy Education Network and Democracy Watch have some joint projects and research.

Senator Comeau: Who appoints the board and advisors of Democracy Watch?

Mr. Conacher: We started with a board. As we had turnover, the existing board members —

M. Conacher : D’après cet article, seulement certaines institutions sont tenues de déposer une copie des recherches effectuées par une société privée.

Le sénateur Comeau : Il est écrit « tout ministère ».

M. Conacher : Si la recherche a été menée par une société privée, seulement certaines institutions sont tenues de le faire.

Le sénateur Comeau : Alors même s’il est écrit « tout ministère », cela ne signifie pas tous les ministères pour vous.

M. Conacher : C’est en effet tous les ministères, sauf lorsque la recherche a été effectuée par une société privée. Il est question ici seulement des recherches menées par le gouvernement.

Le président : Où voyez-vous ça dans le projet de loi?

Le sénateur Comeau : Il est écrit « la collecte de données effectuée dans le cadre de toute recherche sur l’opinion publique ». Je ne vois pas.

M. Conacher : Si vous lisez la définition de « ministère » énoncée à l’article 2 de la Loi sur la gestion des finances publiques, vous constaterez qu’elle ne vise pas l’ensemble des institutions fédérales. Elle ne vise pas les sociétés d’État, les hauts fonctionnaires du Parlement et ni les fondations et organismes qui dépensent l’argent des contribuables ou qui exercent des fonctions publiques.

Le sénateur Comeau : Un certain nombre de fondations ne font pas l’objet à l’heure actuelle de vérifications par le vérificateur général.

M. Conacher : C’est vrai.

La promesse était d’assurer la publication de toutes les recherches sur l’opinion publique menées par le gouvernement. On définit ici le gouvernement comme étant les ministères, alors que moi j’applique la définition traditionnelle, qui ne vise pas seulement les ministères. C’est pourquoi j’ai dit qu’il s’agit d’une promesse qui n’a pas été entièrement respectée.

Le sénateur Comeau : Permettez-moi de revenir sur votre site Web. Il y a quelques minutes, vous m’avez affirmé que vous ne délivrez pas de reçus aux fins de l’impôt. Cependant, vous êtes rattaché au Réseau d’éducation de la démocratie.

M. Conacher : C’est exact.

Le sénateur Comeau : Est-ce que cet organisme délivre des reçus aux fins de l’impôt?

M. Conacher : Oui.

Le sénateur Comeau : Est-ce qu’une partie de ce financement va à Democracy Watch?

M. Conacher : Non. Le Réseau d’éducation de la démocratie et Democracy Watch réalisent des projets et des recherches conjointement.

Le sénateur Comeau : Qui nomme les membres du conseil d’administration et les conseillers de Democracy Watch?

M. Conacher : Nous avons commencé par un conseil d’administration, mais comme il y a eu un changement, les membres du conseil...

Senator Comeau: Do you have a membership that appoints a new board?

Mr. Conacher: No, we do not.

Senator Comeau: You are self-appointed.

Mr. Conacher: Yes.

Senator Comeau: As a result of a loophole, you are able to lobby even though you are not registered to do so, and you are preaching to a group of people that we should be squeaky clean.

Mr. Conacher: I am suggesting to clean up the system. As I said, we went through three processes of amending the Lobbyists Registration Act with the Liberals and each time pointed out the exact same loophole. We are at the fourth process with the Conservatives, and the loophole has been left again, this time breaking a specific election promise to make the system effective and end secret lobbying.

Senator Comeau: You are very specifically admitting to me today that you are in fact lobbying.

Mr. Conacher: That is right, but we are not required to register. Secret lobbying is legal.

Senator Comeau: You are saying that this bill will allow you to continue lobbying on behalf of clients without having to register.

Mr. Conacher: That is right, as it will continue to allow a corporation to have 100, 1,000 or 10,000 people lobbying. As long as they lobby one day a week, they never have to register.

Senator Comeau: You are only lobbying one day a week, are you?

Mr. Conacher: Yes.

Senator Comeau: You are able to get through the loophole this way.

Mr. Conacher: That is right. However, for a non-profit corporation like Democracy Watch, if I had a second person lobbying, we have to pretend we are one person. Let us say we each lobby one day a week. We would have to pretend that we are one person, which means we are lobbying two days a week and we would have to register and both be listed.

Under this bill and ever since the Lobbyists Registration Act was created in the late 1980s, a corporation can have 100 lobbyists lobbying one day a week each, and they are all treated separately. Each one of them must lobby more than one day a week before they have to be registered.

Le sénateur Comeau : Y a-t-il des membres chargés de nommer un nouveau conseil d'administration?

M. Conacher : Non.

Le sénateur Comeau : Vous vous êtes nommé vous-même.

M. Conacher : Oui.

Le sénateur Comeau : En raison d'une lacune, vous êtes en mesure de faire du lobbying même si vous n'êtes pas enregistré comme lobbyiste, et vous vous permettez de nous dire que nous devons être sans reproche.

M. Conacher : Je propose qu'on fasse le ménage. Comme je l'ai dit, il y a eu trois processus de modification de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes sous le régime libéral, et chaque fois nous avons relevé la même lacune. Nous en sommes au quatrième processus de modification, maintenant sous les conservateurs, et la lacune n'a toujours pas été comblée, et cette fois-ci cela va à l'encontre de la promesse électorale de rendre le système efficace et de mettre un terme au lobbying secret.

Le sénateur Comeau : Vous êtes en train d'admettre précisément que vous faites du lobbying.

M. Conacher : C'est exact, mais je ne suis pas obligé de m'enregistrer. Le lobbying secret est légal.

Le sénateur Comeau : Êtes-vous en train de dire que ce projet de loi vous permettra de continuer à faire du lobbying au nom de clients sans avoir à vous enregistrer comme lobbyiste.

M. Conacher : Oui, parce qu'il continuera de permettre à une société d'avoir 100, 1 000 ou 10 000 lobbyistes. Tant qu'ils font du lobbying une journée par semaine au plus, ils n'ont pas à s'enregistrer.

Le sénateur Comeau : Vous faites du lobbying un jour par semaine seulement?

M. Conacher : Oui.

Le sénateur Comeau : Vous êtes en mesure de profiter de cette lacune.

M. Conacher : Tout à fait. Cependant, un organisme sans but lucratif comme Démocratie en surveillance qui compte un deuxième lobbyiste doit prétendre qu'il n'en a qu'un seul. Disons que chacun d'eux fait du lobbying une journée par semaine. Il faudrait prétendre qu'il n'y en a qu'un, ce qui signifie qu'ils font du lobbying deux jours par semaine et qu'ils devraient s'enregistrer tous les deux.

En vertu de ce projet de loi, et depuis que la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes a été créée à la fin des années 1980, une société peut avoir 100 lobbyistes qui font chacun du lobbying une journée par semaine et qui sont tous considérés individuellement comme des lobbyistes. Chacun d'eux doit faire du lobbying plus d'une journée par semaine avant de devoir s'enregistrer.

However, for a non-profit corporation, a citizen organization, they combine themselves together in a legal fiction, pretend they are one person and add up all the time they are lobbying. For this fictional person, if it adds up to more than one day a week, then they must register.

It is not a level playing field between citizen organizations and for-profit corporations. The loophole is much greater for for-profit organizations. It is perverse in any case. Why would one want to allow secret lobbying? If you are unpaid, you do not have to register. That is an enormous loophole.

Corporations can use retired executives who are technically unpaid because they are just on a pension. They would have these people lobby all the people they got to know while in government, and they never have to register.

The promise should have been kept to require ministers and senior public officials to disclose who is communicating with them and trying to influence them.

Senator Comeau: Are you suggesting that if a private citizen meets a minister and lobbies to have a new wharf for fishing vessels, as an example, this person should be registered as a lobbyist?

Mr. Conacher: Yes, if they are connected with any type of organization, paid or unpaid.

Senator Comeau: You suggested that you would view someone who is retired from a corporation who would do this as being a lobbyist and therefore they should be registered as a lobbyist?

Mr. Conacher: They should be registered as a lobbyist if they are doing it on behalf of the organization. If they are not, then they are a voter and they are only expressing concerns as a voter. Amazingly, this is the fourth review of this bill in a dozen years and this giant loophole will once again be left open unless you correct it.

Senator Zimmer: Though you do not make much reference to it, I want to touch on the areas of political donations and financing. In point three of your presentation, 20 steps toward a modern working democracy, steps to empower Canadians as voters, you indicate where to extend the principle of "one person, one vote" to spending during election campaigns. I also want to ask you questions about the financial limits of donations, but can you expand on your philosophy on that principle?

Mr. Conacher: On election day we, and any democracy, uphold the principle of one person, one vote as a fundamental tenet. No one person can have more influence than any other on election day in terms of the government that is formed. Much of Democracy Watch's work every day is aimed at upholding that principle. Therefore no one person should be allowed to use any other means of influence between elections to have more influence over government than any other.

Toutefois, dans le cas d'une société sans but lucratif, il faut prétendre qu'il n'y a qu'une seule personne qui fait du lobbying et additionner toutes les heures consacrées au lobbying. S'il s'agit de plus d'une journée par semaine, alors cette personne fictive doit s'enregistrer.

Les organismes sans but lucratif et ceux à but lucratif ne bénéficient pas des mêmes règles du jeu. La lacune est beaucoup plus importante pour les organismes à but lucratif. Quoi qu'il en soit, c'est pernicieux. Pourquoi voudrait-on permettre le lobbying secret? Si vous n'êtes pas rémunéré, vous n'avez pas à vous enregistrer. Il s'agit-là d'une énorme lacune.

Les sociétés peuvent faire appel à des hauts placés à la retraite qui, techniquement, ne sont pas rémunérés parce qu'ils reçoivent une pension de retraite. Ces personnes exercent des pressions auprès des gens qu'ils ont connus au gouvernement, mais elles n'ont pas à s'enregistrer.

La promesse d'obliger les ministres et les hauts fonctionnaires à divulguer le nom des personnes qui tentent de les influencer aurait dû être tenue.

Le sénateur Comeau : Prétendez-vous que si un citoyen exerce des pressions auprès d'un ministre pour obtenir la construction d'un nouveau quai, par exemple, cette personne devrait être enregistrée comme lobbyiste?

M. Conacher : Oui, s'il fait partie d'un organisme, qu'il soit rémunéré ou non.

Le sénateur Comeau : Vous avez dit qu'une personne retraitée qui fait du lobbying pour la société où elle travaillait devrait être enregistrée comme lobbyiste.

M. Conacher : Elle devrait en effet être enregistrée comme lobbyiste si elle fait du lobbyisme au nom de la société. Sinon, cette personne n'est qu'un électeur et elle ne fait qu'exprimer ses préoccupations en tant qu'électeur. Ce qui est étonnant, c'est que nous en sommes à la quatrième révision de cette loi en l'espace d'une douzaine d'années et cette énorme lacune existera encore à moins qu'on y remédie.

Le sénateur Zimmer : Bien que vous n'en ayez pas beaucoup parlé, je veux aborder la question du financement politique et des dons aux partis politiques. Dans le troisième point de votre mémoire, qui présente 20 mesures visant à favoriser une démocratie moderne et efficace et à responsabiliser les électeurs, vous indiquez là où il faut appliquer le principe « un électeur, un vote » durant les campagnes électorales. Je veux aussi vous poser des questions au sujet des limites des dons, mais pouvez-vous d'abord expliquer votre philosophie à l'égard de ce principe?

M. Conacher : Le jour d'un vote, comme dans toute démocratie, nous suivons le principe d'un électeur, un vote. Aucune personne ne peut avoir davantage d'influence qu'une autre ce jour-là sur la formation du gouvernement. La plupart du travail quotidien qu'accomplit Démocratie en surveillance vise à maintenir ce principe. Par conséquent, aucune personne ne devrait pouvoir exercer une plus grande influence qu'une autre sur le gouvernement entre les élections.

Now, how far can you go with that? Well, people know people: there are relationships. You cannot ever break down all those relationships and if someone calls who knows you, you are more likely to take the call than from someone you do not know.

However, with finance you certainly can. You can figure out the donation that an average Canadian could make as a maximum and then that should be the limit. Bill C-2 I think comes to that point with its \$1,000 limit.

Senator Zimmer: Do you have any principles as far as what you think the limit should be either personally or corporately, and what would those limits be?

Mr. Conacher: Democracy Watch's position and the position of the Money in Politics Coalition is that the \$1,000 limit is correct and the ban on organizational donations is also the correct position to take. We do not allow corporations, unions and other organizations to vote, for good democratic reasons, mainly because of the worry of whether they are representative. Therefore if they are allowed to use money then as a means of influence, who makes the decision? I have never seen any evidence of any corporate or union executive checking explicitly with shareholders or members before deciding how much to give one party or another. Because of those difficulties of organizational democracy internally, I do not think you want to do anything other than the ban.

We do not know that there are any problems right now with the new political finance limits because we have to test them first, and the Liberal leadership campaign is not an accurate test or reflection at all of what this bill is trying to do. If there are problems then the way to solve them democratically is to increase the public subsidies, because those subsidies, such as the per-vote subsidies, currently exist. If you have supportive voters then you get more funds. It is a democratic system.

Senator Zimmer: Would you ever approve of public subsidy being 100 per cent?

Mr. Conacher: No: Democracy Watch's position is that the public subsidy should be reduced from the level it is now, mainly because the figure was pulled out of the air to come up with an amount that would replace almost exactly the amount that the Liberals received at the time in corporate donations. Reduce the subsidy and have the \$1,000 limit. Then every party would receive a base of funding, but the party that prospers would be the one that has the support of the most voters. The \$1,000 limit with the tax deduction you receive is, in effect, about a \$500 donation. That donation is an affordable level when the average salary in Canada is \$30,000 to \$35,000; \$1,000 is what an average family can afford. The current individual limit now is \$5,200, with the inflation increase.

Senator Zimmer: It is \$5,400.

Mais jusqu'où peut-on aller? Des liens existent entre les gens, et il est impossible de les défaire tous. Si vous recevez un appel, vous aurez davantage tendance à y répondre s'il provient d'une personne que vous connaissez plutôt que d'une personne que vous ne connaissez pas.

Cependant, la situation est différente en ce qui concerne les finances. On peut évaluer le montant des dons qu'un Canadien moyen pourrait faire et cette somme pourrait devenir la limite. Le projet de loi C-2 contient d'ailleurs une disposition visant à établir une limite de 1 000 \$.

Le sénateur Zimmer : Quelle est selon vous la limite qui devrait être fixée pour les particuliers ou les sociétés?

M. Conacher : Selon Démocratie en surveillance et la Money in Politics Coalition, la limite de 1 000 \$ est convenable et l'interdiction pour les organismes d'effectuer des dons est également une bonne mesure. On ne permet pas aux sociétés, aux syndicats ni à d'autres organismes de voter, et ce pour de bonnes raisons démocratiques, principalement parce qu'on craint qu'ils n'exercent leur influence. Si on les laisse utiliser l'argent à cette fin, qui prend alors les décisions? Je n'ai jamais vu de preuves démontrant qu'une société ou un syndicat ait consulté les actionnaires ou les membres avant de déterminer quel montant verser à un parti ou à un autre. En raison des problèmes qu'engendre la démocratie au sein des organismes, je crois que l'interdiction s'impose.

Nous ne savons pas si les nouvelles limites sur le financement des partis politiques posent problème actuellement, parce qu'elles doivent d'abord être éprouvées, et la course à la direction du Parti libéral n'est pas un test précis ni le reflet de ce que vise ce projet de loi. Si des problèmes surgissent, la façon de les régler démocratiquement est d'augmenter les subventions gouvernementales qui existent déjà, comme les sommes versées pour chaque vote reçu. Si des électeurs vous appuient, vous obtenez alors plus d'argent. C'est un système démocratique.

Le sénateur Zimmer : Seriez-vous d'accord pour que les subventions gouvernementales soient de 100 p. 100?

M. Conacher : Non. Démocratie en surveillance est d'avis qu'il faut réduire le niveau actuel des subventions gouvernementales, principalement parce que les chiffres ont été pris au hasard pour qu'on en arrive à une somme qui remplacerait presque exactement la somme que le Parti libéral recevait des sociétés à cette époque. Il faut réduire la subvention et imposer la limite de 1 000 \$. Alors, chaque parti recevrait une base de financement, mais le parti qui prospère serait celui qui reçoit l'appui du plus grand nombre d'électeurs. En tenant compte de la déduction fiscale, la limite de 1 000 \$ est en fait un don d'environ 500 \$. Ce don est raisonnable si l'on considère que le salaire moyen au Canada se situe entre 30 000 \$ et 35 000 \$; une famille moyenne peut se permettre de verser 1 000 \$. À l'heure actuelle, la limite des contributions d'un individu est de 5 200 \$, en tenant compte de l'inflation.

Le sénateur Zimmer : C'est 5 400 \$.

Mr. Conacher: Yes: That is not an affordable amount for an average Canadian. Therefore if you want to uphold the principle of one person, one vote, your limits must ensure that an average voter can actually be at the maximum.

Senator Zimmer: Have you done any analysis as far as what parties can spend during an election based on a one person, one member vote? Have you done any evaluation on how much parties can spend during an election?

Mr. Conacher: In 2005, the Conservative Party raised as much in donations as the Liberals raised each year in 2001 to 2003. The Conservatives have shown that under the current \$5,000 limit — their average donation is much less than that, actually — they can still raise as much as was raised under the old system.

Lots of people have shown a lot of concern about this and they are using the leadership race as an example of the problems. The leadership race is not the same as party financing. I agree with how it was expressed by Eddie Goldenberg, which is that they made a mistake and did not deal with providing some sort of base to leadership candidates. The way to provide that is — again, a democratic method — to have the limits but have a matching system. A party leadership campaign candidate raises a certain amount from individuals, and then it is matched in public financing.

That is a democratic way to solve that problem and would not be such a concern with the current Liberal leadership race if we had a matching system in place, as they do in the U.S.

Senator Zimmer: You allow regular donations throughout the year but if a leadership race occurs in that year, you then match donations, which would allow them to do that.

Mr. Conacher: Already you can donate again to a leadership candidate the same amount as the limit, and that will be retained. However, a donation to a leadership candidate would actually be matched with public financing. If a leadership candidate raises \$50,000, that \$50,000 would be matched with public financing.

Senator Zimmer: Public financing.

Mr. Conacher: Exactly: Again, it just recognizes some realities. However, a prior discussion must take place before people start pointing out problems with the new limits. That discussion is, what amount is needed to run a riding campaign, a nomination race campaign, a national election campaign and a leadership campaign? Until we figure out what amount is needed to reach people in an effective way, we do not know what the target is, what the problem is. With a partially completed Liberal leadership race, we do not have any idea. It is possible this fall that one or two of the candidates will reach the limit of \$3 million.

M. Conacher : Oui. Ce n'est pas une somme qu'un Canadien moyen peut se permettre de verser. En conséquence, si vous voulez maintenir le principe « une personne, un vote », les limites que vous fixez doivent faire en sorte qu'un électeur moyen puisse contribuer au maximum.

Le sénateur Zimmer : Avez-vous effectuer une analyse des sommes que les partis peuvent dépenser durant une élection selon le principe « une personne, un vote de membre »? Avez-vous évalué combien les partis peuvent dépenser au cours d'une campagne électorale?

M. Conacher : En 2005, le Parti conservateur a recueilli autant de contributions que le Parti libéral a obtenues chaque année de 2001 à 2003. Les conservateurs ont montré que même en deçà de la limite actuelle de 5 000 \$ — les contributions moyennes qu'ils reçoivent sont, en fait, beaucoup moindres —, ils peuvent recueillir autant d'argent que dans l'ancien système.

Bien des gens sont très inquiets de cette mesure et se servent de la course à la direction pour montrer qu'il y a des problèmes. Or, une course à la direction n'est pas la même chose que le financement d'un parti. Je suis d'accord avec Eddie Goldenberg pour dire qu'ils ont fait une erreur en n'assurant pas une certaine base aux candidats à la direction. La façon d'assurer cette base — encore une fois, un moyen démocratique — consiste à fixer les limites, mais aussi à mettre en place un système de réciprocité. Un candidat à la direction d'un parti recueille une certaine somme auprès d'individus, et un financement public correspondant lui est accordé.

C'est une façon démocratique de résoudre ce problème, et la course à la direction du Parti libéral ne causerait pas autant d'inquiétudes si nous avions un système de réciprocité en place, comme c'est le cas aux États-Unis.

Le sénateur Zimmer : Vous permettez des contributions ordinaires durant toute l'année, mais si une course à la direction survient au cours de cette même année, vous accordez un financement égal aux contributions reçues, ce qui leur permettrait de faire cela.

M. Conacher : Vous pouvez déjà donner à un candidat à la direction une somme égale à la limite, et cette mesure sera conservée. Toutefois, les contributions versées à un candidat à la direction seraient jumelées à un financement public. Si un candidat recueille 50 000 \$, les fonds publics seraient utilisés pour égaliser cette somme.

Le sénateur Zimmer : Les fonds publics.

M. Conacher : Exactement. Encore une fois, il s'agit simplement de reconnaître certaines réalités. Toutefois, une discussion doit avoir lieu avant que les gens ne disent que les limites entraînent des problèmes. Il faut discuter pour savoir combien d'argent est nécessaire pour mener une campagne de circonscription, une course à l'investiture, une campagne électorale nationale et une course à la direction. Si nous ne savons pas combien d'argent est nécessaire pour atteindre les gens de manière efficace, nous ne savons pas quel est l'objectif, quel est le problème. La course à la direction du Parti libéral est bien

Because they have not reached this limit over the summer is not really an indication, because in summer everyone traditionally has a difficult time raising money.

Senator Zimmer: One thing we are struggling with now is what are the limits. Recently I went through some research that indicated levels around the world and in Canada. There were a variety of levels: \$8,000, \$10,000, \$15,000. Pierre Côté was here two weeks ago and he suggested \$15,000 for a corporation and \$5,000 for individuals. You are right: a lot of these numbers are pulled out of the air and there really is no relationship between openness, transparency and accountability to the limits. They are not related. You can be the same at all different levels. You really need to figure out exactly what those levels should be, and a variety of people have different suggestions. Therefore we are struggling with that and that is why we are questioning these witnesses for their input.

Mr. Conacher: Jean Moisan proposed having corporations, unions and other organizations donate up to a certain amount and it goes into a pool that is then distributed proportionally based on the results of an election. That is what we have at the federal level. It is called taxes. These corporations, unions and other organizations donate to the government, whether they want to or not — and then the money is distributed proportionally at \$1.75 per vote obtained. I believe it is better to have the \$1.75 because, again, I do not believe that organizational executives make representative decisions when they decide who to give to if they do not represent their members or their shareholders. They should not be given the power to use the members' and shareholders' money in a way that is non-representative. Also, the practice violates the one person, one vote principle, which is fundamental to any democracy.

Senator Milne: Mr. Conacher, you have been before this committee several times before, but I have your testimony before the House of Commons committee. You were asked whether you were related to the Conacher hockey players. You replied that, yes, your grandfather, your uncle and your great uncle, depending on which one, were all hockey players. Your great uncle broke my uncle's collarbone once upon a time, he ran into him so hard. It was not playing hockey but touch football. It seems to me the family is still putting me on edge.

Mr. Conacher: I apologize, very belatedly.

Senator Milne: I do not believe in retroactive apologies.

I often wonder why you bother appearing before the Senate. You asked to be heard here today. You started out by saying that the Prime Minister and the President of the Treasury Board, John Baird, have not acted with honesty. Right off the top you insulted

avancée et nous n'en avons pas encore la moindre idée. Cet automne, il est possible qu'un ou deux des candidats atteignent la limite de 3 millions de dollars. Qu'ils n'aient pas atteint cette limite au cours de l'été n'est pas vraiment révélateur, puisque, depuis toujours, il est difficile de recueillir de l'argent durant l'été.

Le sénateur Zimmer : Ce qui nous occupe à l'heure actuelle, c'est de savoir quelles sont les limites. Récemment, j'ai parcouru certains travaux de recherche montrant les niveaux établis à travers le monde et au Canada. Les niveaux variaient beaucoup : 8 000 \$, 10 000 \$, 15 000 \$. Pierre Côté était ici il y a deux semaines et a proposé une limite de 15 000 \$ pour une société et une limite de 5 000 \$ pour des individus. Vous avez raison : bon nombre de ces chiffres ont été pris au hasard et il n'y a aucun lien entre, d'une part, l'ouverture, la transparence et la responsabilité et, d'autre part, les limites. Aucun lien n'a été établi. Les choses peuvent être les mêmes à tous les niveaux. Il importe de définir exactement ce que doivent être ces niveaux, et diverses personnes ont des idées différentes à ce sujet. Voilà donc ce qui nous occupe et la raison pour laquelle nous interrogeons ces témoins afin de connaître leurs opinions.

M. Conacher : Jean Moisan a proposé que les sociétés, les syndicats et d'autres organisations puissent verser une certaine somme d'argent, qui est ensuite mise en commun puis distribuée proportionnellement en fonction des résultats d'une élection. C'est ce que nous avons au niveau fédéral. Ce sont les taxes. Ces sociétés, syndicats et autres organisations donnent de l'argent au gouvernement, qu'ils le veulent ou non, et l'argent est ensuite distribué proportionnellement à raison de 1,75 \$ pour chaque vote obtenu. À mon avis, il vaut mieux qu'il en soit ainsi, puisque, encore une fois, je ne crois pas que les cadres d'une organisation prennent des décisions représentatives lorsqu'ils choisissent de contribuer au financement d'un parti donné, s'ils ne représentent pas leurs membres ou leurs actionnaires. Ils ne devraient pas être autorisés à utiliser l'argent des membres et des actionnaires d'une manière qui ne soit pas représentative. Par ailleurs, cette pratique est contraire au principe « une personne, un vote », principe fondamental de toute démocratie.

Le sénateur Milne : Monsieur Conacher, vous avez comparu devant notre comité à plusieurs reprises par le passé, mais j'ai le témoignage que vous avez rendu devant le comité de la Chambre des communes. On vous avait demandé si vous aviez des liens de parenté avec les joueurs de hockey Conacher. Vous avez répondu qu'effectivement, votre grand-père, votre oncle et votre grand-oncle étaient tous des joueurs de hockey. À une certaine époque, votre grand-oncle a brisé la clavicule de mon oncle en fonçant sur lui. Ils ne jouaient pas au hockey, mais au touch-football. Il semble que la famille s'acharne encore sur moi.

M. Conacher : Je vous offre mes excuses, très en retard.

Le sénateur Milne : Je ne crois pas aux excuses rétroactives.

Je me demande souvent pourquoi vous vous donnez la peine de comparaître devant le Sénat. Vous avez demandé à être entendu ici aujourd'hui. D'emblée, vous avez dit que le premier ministre et le président du Conseil du Trésor, John Baird, n'avaient pas agi

the Prime Minister and the President of the Treasury Board. You then turned around and said to senators that we have no legitimacy to change the legislation because we are unelected.

It really bothers me when you come before us wanting us to change something but saying that we have no legitimacy to do so. Whether you like it or not, this is the way the political system works in Canada. It is the way it was set up by the Fathers of Confederation.

How long did your appearance before the House of Commons committee last?

Mr. Conacher: It was about 45 minutes, with another panellist.

Senator Milne: With another panellist.

Mr. Conacher: Half of that time.

Senator Milne: It was 45 minutes in total, with the questions as well. You have a page and a half here of testimony, if that.

Mr. Conacher: It was pretty evenly split.

Senator Milne: So, your presentation before them was probably about five minutes.

Mr. Conacher: The presentation, yes, and then probably 15 more minutes of questions.

Senator Milne: So you are here for one and a half hours, though. Does that make us a little more legitimate?

Mr. Conacher: Legitimate, yes, in terms of standing up for voters' rights.

As I made the point earlier, to go further and make significant changes or weaken the bill when it has been passed by the House, is not something that the Senate should be getting into. However, some people would say it is unusual that I even appear.

Senator Milne: It is not unusual. You come here fairly often.

Mr. Conacher: Not that often, actually. In terms of this particular case, voters have waited a long time. There have been many promises that have not been fulfilled. Many problems have been revealed over the past several decades. This is a historic opportunity.

The current ruling party made very specific promises during the election in the area of accountability, yet 21 of them have not been kept. This is a time when the Senate should be stepping in to ensure that those promises are kept. It is legitimate in that role but not in terms of weakening the bill.

Senator Milne: There are 21 different issues out of your 140 that you think we have some legitimacy on; is that right?

honnêtement. Dès le début, vous avez insulté le premier ministre et le président du Conseil du Trésor. Puis vous avez dit aux sénateurs qu'ils n'avaient pas la légitimité nécessaire pour changer la loi, puisqu'ils n'étaient pas élus.

Cela me dérange vraiment que vous comparassiez devant nous pour nous demander de changer quelque chose, en disant toutefois que nous n'avons aucune légitimité pour le faire. Que vous le vouliez ou non, c'est la façon dont le système politique fonctionne au Canada. C'est la façon dont il a été établi par les Pères de la Confédération.

Combien de temps a duré votre comparution devant le comité de la Chambre des communes?

M. Conacher : Environ 45 minutes, partagées avec un autre témoin.

Le sénateur Milne : Avec un autre témoin.

M. Conacher : La moitié de ce temps.

Le sénateur Milne : C'était 45 minutes au total, en incluant les questions. Vous avez ici un témoignage d'une page et demie, et encore.

M. Conacher : Le temps était partagé assez également.

Le sénateur Milne : Alors, votre exposé devant ce comité a probablement duré environ cinq minutes.

M. Conacher : L'exposé, oui, puis il y a eu une période de questions qui a duré probablement 15 minutes de plus.

Le sénateur Milne : Toutefois, vous êtes ici pendant une heure et demie. Cela nous donne-t-il un peu plus de légitimité?

M. Conacher : De la légitimité, oui, pour faire valoir les droits des électeurs.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, le Sénat ne devrait pas apporter des changements majeurs à un projet de loi ou l'affaiblir lorsque celui-ci a été adopté par la Chambre. Toutefois, certains diront qu'il est inhabituel que je compare.

Le sénateur Milne : Ce n'est pas inhabituel. Vous venez ici assez souvent.

M. Conacher : Pas si souvent, en fait. Dans ce cas particulier, les électeurs ont attendu longtemps. Un bon nombre de promesses ont été faites et n'ont pas été tenues. Un grand nombre de problèmes ont été dévoilés au cours des dernières décennies. C'est une occasion unique dans l'histoire.

Au cours de sa campagne électorale, le parti actuellement au pouvoir a fait des promesses très précises touchant à la responsabilité, et 21 de ces promesses n'ont pas été tenues. Le Sénat devrait maintenant intervenir pour garantir que ces promesses sont remplies. Il a une légitimité dans ce rôle, mais non pour affaiblir le projet de loi.

Le sénateur Milne : Parmi les 140 questions que vous soulevez, il y en a 21 pour lesquelles nous avons une certaine légitimité, selon vous; est-ce exact?

Mr. Conacher: No, there are 21 issues in terms of broken promises. It is out of the 52 that were promised by the Conservatives.

I do not think I am alone in this issue of questioning the Senate as an unelected body and its relationship with the House of Commons. I know you are dealing with that through a separate process. In this case, with such clear promises having been made about a major issue during the election, and with so many of them clearly broken, this is an opportunity for the Senate to stand up for voters' rights and the public interest.

Senator Milne: Mr. Conacher, speaking of legitimacy, you say you have deregistered yourself as a lobbyist because you do not spend 20 per cent of your time lobbying. Do you account publicly for how you spend your time? How do we have any way of knowing whether you spend more than 20 per cent of your time on lobbying?

Mr. Conacher: That is part of the current, flawed system, which is why the promise to end secret lobbying by requiring senior politicians and public officials to disclose who is lobbying them should have been kept.

Senator Milne: And perhaps heads of corporations or the head of your Democracy Watch should be accounting for the amount of time you spend lobbying, too, sir.

Mr. Conacher: You would not have to do that if you —

Senator Milne: If you were forced to register.

Mr. Conacher: Yes, if you reverse the onus. With no threshold of time, if I contacted or communicated in any way with a minister as someone connected to or representing an organization trying to influence a decision, or if I contacted ministerial staff at the senior decision-making levels, there would have to be a line drawn within the civil service. They would then register the communication and I would be registered as a lobbyist and subject to the Lobbyists' Code of Conduct.

Senator Milne: This may be an amendment that the Conservative Party might want to bring in to this bill.

Could I ask you one further question about something which appears on page 4 of your 20-page presentation? You talk about putting back in the conflict of interest act section of the federal accountability act, Bill C-2, the key rule that requires public officers to "act with honesty." You say, "because it is the only general measure that requires senior politicians, their staff, and senior public servants be truthful with the public and the media..." You note that the rule is in subsection 3(1) of the current Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holders but it is omitted from Bill C-2.

M. Conacher : Non. Il y a 21 promesses non tenues, parmi les 52 promesses qu'ont faites les Conservateurs.

Je ne crois pas être le seul à remettre le Sénat en question parce qu'il n'est pas une entité élue et à remettre en question ses relations avec la Chambre des communes. Je sais que vous traitez de ce sujet dans le cadre d'un exercice distinct. Dans ce cas-ci, puisque des promesses très claires ont été faites au cours de la période électorale sur un enjeu important et qu'un grand nombre de ces promesses ne sont pas tenues, le Sénat a l'occasion de faire valoir les droits des électeurs et l'intérêt public.

Le sénateur Milne : Monsieur Conacher, en parlant de légitimité, vous dites que vous avez retiré votre nom de la liste des lobbyistes inscrits parce que vous ne consacrez pas 20 p. 100 de votre temps à cette activité. Rendez-vous des comptes publics sur l'utilisation de votre temps? Comment pouvons-nous savoir si vous consacrez plus de 20 p. 100 de votre temps au lobbying?

M. Conacher : Cela fait partie du système actuel déficient, et c'est pourquoi on aurait dû tenir la promesse visant à mettre un terme au lobbying secret en exigeant que les politiciens de premier plan et les hauts fonctionnaires communiquent le nom des personnes qui font du lobbying auprès d'eux.

Le sénateur Milne : Peut-être aussi que les dirigeants des sociétés et le directeur de Démocratie en surveillance devraient rendre compte du temps qu'ils consacrent au lobbying également, monsieur.

M. Conacher : Vous n'auriez pas à faire cela si vous...

Le sénateur Milne : Si vous étiez obligé de vous inscrire.

M. Conacher : Oui, si vous renversez le fardeau de la preuve. Sans limite de temps, si je communique de quelque façon que ce soit avec un ministre en tant que représentant d'une organisation qui essaie d'influencer une décision ou si je communique avec du personnel ministériel au plus haut niveau décisionnel, il faudrait établir une limite au sein de la fonction publique. On consignerait alors la communication et je serais inscrit à titre de lobbyiste et assujéti au code de déontologie des lobbyistes.

Le sénateur Milne : Voilà un amendement que le Parti conservateur pourrait vouloir apporter au projet de loi.

Puis-je vous poser une autre question sur un élément qui apparaît à la page 4 de votre mémoire de 22 pages? Vous parlez de réintégrer à la partie concernant la Loi sur les conflits d'intérêts de la Loi fédérale sur la responsabilité, le projet de loi C-2, la règle essentielle obligeant les titulaires d'une charge publique à « agir honnêtement ». Vous dites « car il s'agit là de la seule mesure générale exigeant que les politiciens influents, leur personnel et les hauts fonctionnaires soient honnêtes envers le public et les médias [...] » Vous précisez que cette règle se trouve au paragraphe 3(1) de l'actuel Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, mais elle est absente du projet de loi C-2.

What you are saying in effect is that you would like to go to a values-based system rather than a rules-based system. Bill C-2 is very definitely a rules-based system.

Mr. Conacher: The current code is a rules-based system as well. It is not a move from one to the other. It is a move from a rules-based system with a certain number of rules to a new rules-based system missing five of the existing rules; that is all it is. There are not “values” and “rules.” There are some called “principles”; but if you look up the definition of “rule” in the *Canadian Oxford Dictionary*, you will see that it is defined as a “principle.” The words are synonymous. There are general principles and specific rules in the code now. If Bill C-2 passes there will be general principles and specific rules. Only five of the general principles are missing, including the one requiring honesty.

Senator Milne: Would you list the other four, please?

Mr. Conacher: The current Ethics Commissioner and former ethics counsellor highlighted the general rule that requires arranging private affairs. Once again, you need to take out that definition of “private interest” in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts of interest from arising, and requires resolving all conflicts of interest in favour of the public interest. The rule that requires making decisions with regard to the merits of each case we are not too concerned about because it is difficult to enforce. The third rule that prohibits use of government property for anything other than officially approved activity is in the current code at subsection 3(9), but it will be eliminated. The fourth is a specific rule in the current code that requires public office-holders to take care to avoid being placed or have the appearance of being placed under an obligation to any organization, any person or organization that might profit from special consideration on the part of the public office-holder. That is a specific rule, which is worded generally. It is not in the general principle section but it is obviously a general rule.

Thus, I share the concern of the current Ethics Commissioner and former ethics counsellor that these general rules are important because you need to have some of these general things required in all cases. You want to watch out for appearance of conflict of interest and have that as an actual standard. Of course, you want to have honesty in government. That is not ensured at all.

Senator Milne: Mr. Conacher, have you looked at the usage of the word “friend” in this bill? This morning, I was asking one of our witnesses about the use of that word in clause 23 on page 13 and in clause 11(2)(b) on page 7. These clauses talk about gifts or advantages and use what I consider an amorphous term, “friend.” Clause 23 states, in part, “reporting public office holder or a member of his or her family” with respect to accepting gifts from any source other than relatives and friends.

Ce que vous dites en fait, c’est que vous aimeriez voir instaurer un système axé sur les valeurs plutôt qu’un système axé sur les règles. Le projet de loi C-2 est sans contredit un système axé sur les règles.

M. Conacher : Le code actuel l’est également. Il ne s’agit pas de passer de l’un à l’autre. Il s’agit de remplacer un système axé sur un certain nombre de règles par un nouveau système axé sur des règles qui laisserait tomber cinq des règles existantes; c’est tout. Ce ne sont pas des valeurs et des règles. Certaines de ces règles sont des principes; si vous regardez la définition de « règle » dans le dictionnaire, vous verrez que ce mot est défini comme un « principe ». Ces mots sont synonymes. On trouve des principes généraux et des règles précises dans le code maintenant. Si le projet de loi C-2 est adopté, il y aura des principes généraux et des règles précises. Seulement, cinq des principes généraux sont absents, notamment celui exigeant l’honnêteté.

Le sénateur Milne : Pourriez-vous énumérer les quatre autres principes, je vous prie?

M. Conacher : Le commissaire à l’éthique actuel et l’ancien conseiller en éthique ont souligné la règle générale sur la conduite des affaires privées. Encore une fois, vous devez retirer la définition d’intérêt personnel de manière à prévenir les conflits d’intérêts réels, potentiels ou apparents, et vous devez toujours faire prévaloir l’intérêt public au moment de régler un conflit d’intérêts. La règle qui exige de prendre toute décision en considérant le bien-fondé de chaque cas ne nous préoccupe pas trop parce qu’elle est difficile à appliquer. La troisième règle, qui interdit d’utiliser les biens du gouvernement à d’autres fins que les activités officiellement approuvées, se trouve dans le code actuel, au paragraphe 3(9), mais elle sera éliminée. La quatrième est une règle précise dans le code actuel, qui exige que le titulaire d’une charge publique évite de se placer ou de sembler se placer dans des situations où il serait redevable à une personne ou à un organisme qui pourrait tirer parti d’un traitement de faveur de sa part. Il s’agit d’une règle précise, qui est exprimée de manière générale. Elle ne figure pas parmi les principes généraux, mais il s’agit évidemment d’une règle générale.

Je partage donc les préoccupations de l’actuel commissaire à l’éthique et de l’ancien conseiller en éthique, à savoir que ces règles générales sont importantes parce que vous devez avoir certaines de ces exigences générales dans tous les cas. Vous voulez garder l’œil ouvert sur l’apparence de conflit d’intérêts et en faire une norme. Évidemment, vous voulez que le gouvernement fasse preuve d’honnêteté, ce qui n’est pas garanti du tout.

Le sénateur Milne : Monsieur Conacher, vous êtes-vous penché sur l’utilisation du mot « ami » dans ce projet de loi? Ce matin, j’ai posé des questions à l’un de nos témoins sur l’utilisation de ce mot à l’article 23, page 13, et à l’alinéa 11(2)b), page 7. Ces dispositions portent sur les cadeaux et autres avantages et utilisent le mot « ami », que je trouve bien vague. L’article 23 dit notamment « le titulaire de charge publique principal ou un membre de sa famille » en parlant de l’acceptation des cadeaux d’une source autre que les parents et les amis.

There are so many definitions of “friend.” It is such a personal term. People self-define friends. Senator Stratton spoke this morning of political friends, personal friends, close friends and someone you see maybe once every 10 years.

What meaning do you think the word “friend” has in this bill, and do you think the use of the word has any place in this bill?

Mr. Conacher: Not without a definition.

Senator Milne: And there is no definition.

Mr. Conacher: No. I agree.

The Chairman: Senator Milne asked you what I consider to be a significant question, and you did not answer it. You mention that you lobby but that you do not register as a lobbyist. She asked how we are to account for your time, but you did not answer the question. Do you have a daytimer? Do you keep computer records? Do you collate your lobbying time weekly or monthly? How do you keep track of your time?

Mr. Conacher: For an organizational lobbyist, an estimate is made over a six-month period.

The Chairman: How do you keep track of your time in lobbying?

Mr. Conacher: I know when I am communicating because I have both a daytimer and computer records of calls and emails, because any form of communication is covered.

The Chairman: How often do you collate?

Mr. Conacher: Over the six-month period, I keep track of it.

The Chairman: It is possible, therefore, that in one week you may be lobbying for three days and the next week not lobbying at all, since you do not do it on a weekly basis?

Mr. Conacher: That is correct.

The Chairman: Are there some weeks that you lobby for three days?

Mr. Conacher: No.

The Chairman: Are there some weeks that you lobby for two and a half days?

Mr. Conacher: That would be very rare, too.

The Chairman: However, it has occurred?

Mr. Conacher: Has it occurred? Two and a half days full-time, no, I would doubt that.

The Chairman: Could you check your records and send a record to the clerk?

Mr. Conacher: Yes. Again, that is the flaw in the system. If you require, as was promised in the election, senior ministers, ministerial staff and public office-holders to be disclosing

Les définitions du mot « ami » sont si nombreuses. C’est une notion très personnelle. Les gens définissent eux-mêmes qui sont leurs amis. Le sénateur Stratton a parlé ce matin des amis politiques, des amis personnels, des amis intimes et des personnes que vous voyez tous les 10 ans.

Selon vous, quel sens a le mot « ami » dans ce projet de loi, et l’utilisation de ce mot a-t-elle sa place ici?

M. Conacher : Pas sans définition.

Le sénateur Milne : Et il n’y a aucune définition.

M. Conacher : Non. Je suis d’accord avec vous.

Le président : Le sénateur Milne vous a posé une question que je considère importante, et vous n’y avez pas répondu. Vous dites que vous faites du lobbying, mais que vous n’êtes pas inscrit à titre de lobbyiste. Elle vous a demandé de quelle façon nous pouvons connaître l’utilisation de votre temps, mais vous n’avez pas répondu à la question. Avez-vous un agenda? Conservez-vous des registres informatiques? Consignez-vous le temps que vous consacrez aux activités de lobbyiste toutes les semaines ou tous les mois? Comment vous y retrouvez-vous?

M. Conacher : Dans le cas d’un lobbyiste agissant au nom d’une organisation, une estimation est faite sur une période de six mois.

Le président : Comment tenez-vous le compte des heures que vous consacrez au lobbying?

M. Conacher : Je sais lorsque je fais une communication, parce que j’ai un agenda et des registres informatisés des appels et des courriels, parce que toutes les formes de communication sont couvertes.

Le président : À quelle fréquence rassemblez-vous vos données?

M. Conacher : Je fais le compte sur une période de six mois.

Le président : Il est donc possible que vous fassiez du lobbying pendant trois jours au cours d’une semaine et rien du tout la semaine suivante, puisque vous ne faites pas vos calculs toutes les semaines?

M. Conacher : C’est exact.

Le président : Vous arrive-t-il de faire du lobbying pendant trois jours au cours d’une même semaine?

M. Conacher : Non.

Le président : Deux jours et demi au cours d’une même semaine?

M. Conacher : Ce serait très rare également.

Le président : Toutefois, cela vous est déjà arrivé?

M. Conacher : Est-ce déjà arrivé? Deux jours et demi à plein temps, non, j’en doute.

Le président : Pourriez-vous vérifier dans vos dossiers et envoyer un rapport au greffier?

M. Conacher : Oui. Encore une fois, c’est le point faible du système. Si vous exigez, comme il a été promis durant la campagne électorale, que les ministres de premier plan, le

themselves, you know what is happening and who is contacting whom, and anyone contacting anyone for any length of time would be a lobbyist and therefore covered by the Lobbyists' Code of Conduct. Not only is secret lobbying currently illegal; unethical lobbying is illegal as well. If you are not registered as a lobbyist — and you have to be paid and cross the 20 per cent threshold to do so when you are in an organization — then you are also not covered by the Lobbyists' Code of Conduct and as such you can lobby in unethical ways.

Senator Day: Mr. Conacher, where in the regulations will I find an average of less than 20 per cent over six months for a not-for-profit organization?

Mr. Conacher: The phrase used is "significant period of time," I believe, and "significant" has been defined by the lobbyist registrar to mean 20 per cent. In a non-profit organization, again, you have to create that legal fiction of being one person if you are a team, each lobbying part of their time. In a corporation you do not; you can have 1,000 people lobbying one day a week and many others lobbying unpaid, and none of them has to be registered. The 20 per cent threshold is the commonality between for-profit corporations and other organizations.

Senator Day: You have us at a bit of a disadvantage here, or perhaps we have put ourselves into it, because we have not delved into the lobbying aspects of this bill yet in any way. We will deal with that as a subject matter later.

Mr. Conacher: If you look at the registrar's testimony before the House in the spring, you will find his statement that the law is not enforced and it never has been.

Senator Day: We will be better prepared on that issue and we may have you come back if you want to speak to that issue when we get into it.

It is unfortunate that we got your 20-page document as you started to speak. It would have been helpful to have had an opportunity to review it in some detail, to give us an opportunity to ask more penetrating questions. I read in your report that you will outline 140 flaws respecting Bill C-2. I was listening to you and reading at the same time. I heard the 13 points you went over, but I cannot find the 140 flaws enunciated.

Are there 140 flaws outlined in this 20-page document?

Mr. Conacher: Yes, starting on page 3 and going right through to the last page.

Senator Day: If I add those up, there will be 140?

Mr. Conacher: That is correct, subsections 3(a) to 3(w).

Senator Day: I will undertake to read those. I appreciate you giving us that in that detail.

personnel ministériel et les titulaires de charge publique fassent des déclarations, vous saurez ce qui se passe et qui communique avec qui, et une personne qui aurait des contacts pendant une période quelconque serait un lobbyiste et serait donc assujettie au code de déontologie des lobbyistes. Non seulement le lobbying secret est actuellement illégal, mais le lobbying contraire à l'éthique est illégal également. Si vous n'êtes pas un lobbyiste inscrit — et vous devez être rémunéré et dépasser le seuil de 20 p. 100 à cette fin lorsque vous êtes dans une organisation — alors vous n'êtes pas assujetti au code de déontologie des lobbyistes et vous pouvez ainsi faire du lobbying contraire à l'éthique.

Le sénateur Day : Monsieur Conacher, où est-il inscrit dans le règlement qu'il faut une moyenne de moins de 20 p. 100 sur une période de six mois pour un organisme à but non lucratif?

M. Conacher : On utilise, je crois, l'expression « importante période de temps », ce que le directeur de l'enregistrement a défini comme étant 20 p. 100. Dans un organisme à but non lucratif, vous devez créer cette entité juridique fictive, c'est-à-dire être une seule personne si vous êtes une équipe, chacun faisant du lobbying pendant une partie de son temps. Ce n'est pas nécessaire dans une société; vous pouvez avoir 1 000 personnes qui font du lobbying une journée par semaine et de nombreuses autres qui le font sans être rémunérées, et personne n'est obligé de s'enregistrer. Le seuil de 20 p. 100 est le point commun entre les sociétés à but lucratif et les autres organisations.

Le sénateur Day : Vous nous prenez un peu au dépourvu, et c'est peut-être de notre faute, parce que nous n'avons pas encore examiné les aspects du projet de loi qui touchent au lobbying. Nous allons approfondir ce sujet plus tard.

M. Conacher : Si vous lisez le témoignage que le directeur a l'enregistrement a rendu devant la Chambre au printemps dernier, vous verrez qu'il a affirmé que la loi n'était pas appliquée et ne l'avait jamais été.

Le sénateur Day : Nous serons mieux préparés à ce sujet, et vous pourriez revenir ici si vous souhaitez parler de cette question lorsque nous allons l'aborder.

Il est dommage que nous ayons reçu votre document de 22 pages au moment où vous avez commencé à parler. Il nous aurait été utile de pouvoir l'examiner plus en détail, pour que nous puissions vous poser des questions plus approfondies. Je lis dans votre rapport que vous exposez 140 points faibles au sujet du projet de loi C-2. Je vous écoutais et je lisais en même temps. J'ai entendu les 13 points que vous avez énumérés, mais je ne trouve pas les 140 points faibles énoncés.

Avez-vous énoncé 140 points faibles dans ce document de 22 pages?

M. Conacher : Oui, à partir de la page 3 jusqu'à la fin du document.

Le sénateur Day : Si je les compte, il y en a 140?

M. Conacher : C'est exact, des sections 3(a) à 3(w).

Le sénateur Day : Je vais en entreprendre la lecture. Je vous remercie de nous remettre un document aussi détaillé.

Mr. Conacher: I could say that it was my pleasure, but it actually was not much of a pleasure trying to dissect this complicated and complex omnibus bill.

Senator Day: It is complex, which is why we are going through it in stages, dealing with different subject matters, to try to keep ourselves organized.

Does Democracy Watch have an equivalent U.S. group?

Mr. Conacher: There are too many groups to name in the U.S. that work on these issues, some specifically on government ethics, some specifically on money in politics, but also some that work on a wide variety. Common Cause would be the closest equivalent.

Senator Day: Do you get into issues such as which system is better, the Republican system or the Westminster parliamentary system?

Mr. Conacher: Given general legislative gridlock on those grander issues, we have not really tackled them because there have been enough issues where there have been windows of opportunity for change.

Senator Day: Do you make any statement as to which is more democratic, to have a cabinet minister in Canada or a secretary of state in the U.S. appointed or elected?

Mr. Conacher: No, not in the overall grand issue of how we constitute our cabinets in the two countries. If we had a long discussion on the appointment process, I may then be able to come to a conclusion as to which is more democratic.

Senator Day: Perhaps we could talk about the appointment process versus elections. In general elections nowadays, 50 to 60 per cent of eligible voters vote and a candidate can be elected by 35 per cent of the voters. Between 17 and 20 per cent of eligible voters choose a government. Is that democratic? What can we do to make that better? Should there be mandatory voting?

Mr. Conacher: I do not think that mandatory voting is the way to go. At the federal level, we need the ability to refuse your ballot, as you can in Ontario, that is, the ability to say, "There is not a candidate I support in my riding," for whatever reason.

Senator Day: So none of the above?

Mr. Conacher: Yes. You can do that now by spoiling your ballot or just not showing up, but if you spoil your ballot, no one knows why. Most people assume you do not know how to mark an X in a circle, which is not a very complimentary thing to have assumed about you. In Ontario, you can refuse your ballot. Sometimes people spoil their ballot because not all parties run in all ridings, but those people have no outlet now. Having that measure of refusing your ballot would be a step forward in the electoral process.

M. Conacher : Je pourrais vous répondre que ce fut mon plaisir, mais ce n'était pas très plaisant de disséquer ce projet de loi omnibus complexe et compliqué.

Le sénateur Day : Il est complexe, et c'est pourquoi nous l'analysons par étapes, en traitant des différents sujets, pour être bien organisés.

Démocratie en surveillance a-t-il son pendant aux États-Unis?

M. Conacher : Aux États-Unis, les groupes qui étudient ces questions sont trop nombreux pour qu'on puisse les nommer. Certains se penchent tout particulièrement sur l'éthique gouvernementale, ou encore sur l'argent en politique, mais d'autres abordent toute une gamme de sujets. L'organisme Common Cause pourrait être le plus proche équivalent.

Le sénateur Day : Discutez-vous de certaines questions, comme celle de savoir quel système est le meilleur, le système républicain ou le système parlementaire britannique?

M. Conacher : Compte tenu de l'impasse législative générale sur ces grandes questions, nous ne nous y sommes pas vraiment attaqués parce qu'il y a eu suffisamment d'autres dossiers où des changements pouvaient être faits.

Le sénateur Day : Faites-vous des déclarations à savoir s'il est plus démocratique de nommer ou d'élire un ministre du cabinet au Canada ou un secrétaire d'État aux États-Unis?

M. Conacher : Non, pas sur la façon dont nous constituons nos cabinets dans les deux pays. Si nous avions un long débat sur le processus de nomination, je pourrais alors déterminer lequel des deux systèmes est le plus démocratique.

Le sénateur Day : Nous pourrions peut-être parler du processus de nomination par opposition aux élections. Dans le cadre des élections générales d'aujourd'hui, entre 50 et 60 p. 100 des électeurs admissibles votent et un candidat peut être élu par 35 p. 100 des électeurs. Entre 17 et 20 p. 100 des électeurs admissibles choisissent donc un gouvernement. Est-ce démocratique? Que peut-on faire pour améliorer les choses? Doit-on rendre le vote obligatoire?

M. Conacher : Je ne crois pas que le vote obligatoire soit la solution. Au niveau fédéral, nous devons avoir la possibilité de refuser le bulletin de vote, comme c'est possible en Ontario, soit de pouvoir dire « il n'y a aucun candidat que j'appuie dans ma circonscription » pour une raison quelconque.

Le sénateur Day : Aucun des candidats ci-dessus?

M. Conacher : Oui. Vous pouvez le faire en annulant votre bulletin de vote ou en vous abstenant d'aller voter, mais si vous annulez votre bulletin de vote, personne ne sait pourquoi. La plupart présumant que vous ne savez pas comment faire un X dans un cercle, ce qui n'est pas très flatteur à votre égard. En Ontario, vous pouvez refuser le bulletin de vote. Les gens vont parfois annuler leur bulletin de vote parce que tous les partis ne sont pas représentés dans toutes les circonscriptions, mais ces gens n'ont pas de porte de sortie à l'heure actuelle. La possibilité de refuser le bulletin de vote serait un pas en avant dans le processus électoral.

Senator Day: Do you think about or discuss runoff elections and the top two, so you have a 50 per cent-plus-one winner?

Mr. Conacher: Yes: That whole area of proportionality and trying to make the legislator more representative is a difficult task without having some downside. Some systems want to have lists that would be appointed; therefore, there goes the accountability to a voter in a constituency. Instead, there would be accountability to the executive of the party, which is not necessarily a democratic step forward.

Most proposals for proportionality say they are worried about small parties so they propose a threshold. Most advocates right now say if you look at the seat totals versus proportion of vote, about 15 to 20 per cent of people's votes are wasted, which is the term they use.

If the threshold was 5 per cent, and your party did not get over 5 per cent, the party would not get a seat. Three small parties could each win 4.9 per cent of the vote and not get a seat. Yet 4.9 per cent times 3 is 14.7 per cent, so 15 per cent of the votes are wasted again.

We are not really looking at it as a key problem with the government. We think that the forces in place generally mean that even if a party wins, they must compromise in some ways due to the forces of the opposition parties, the media, public concern and the electoral system currently. We think the more pressing problem is to have an effective system that ensures that everyone in the government is effectively required to act honestly, ethically, openly, representatively and to prevent waste.

Senator Day: If you had all those rules, do you also need elections for all these positions?

Mr. Conacher: Yes, I think so, in terms of determining the mandate of parties.

Senator Day: You can determine the mandate by the House of confidence, which is the House of Commons. In your not very complimentary comments about the Senate in terms of credibility, does that necessarily go to the issue of elections or could it also be a more open appointment process?

Mr. Conacher: Are you talking about changing the Senate?

Senator Day: I want to your comments with respect to democracy. I want to understand how you define democracy.

Mr. Conacher: Start with the principle of one person, one vote on election day for forming a government. We are in a federation. I think we will always have an issue of representation by population. We will say that in a federation, some areas are less populated than others, but if we want to remain together as a federation, we need some sort of equalizing.

Le sénateur Day : Avez-vous déjà réfléchi sur la possibilité de tenir des scrutins de ballottage et de retenir les deux premiers candidats, pour que le député élu soit celui qui obtient 50 p. 100 plus une voix?

M. Conacher : Oui. Toute la question de la proportionnalité et les efforts visant à rendre le législateur plus représentatif posent des difficultés, sans parler de certains désavantages. Dans certains systèmes, on aurait des listes de députés qui seraient nommés; ils ne seraient donc pas redevables envers les électeurs d'une circonscription, mais envers l'exécutif du parti, ce qui n'est pas nécessairement un progrès en démocratie.

La plupart des partisans de la proportionnalité disent se préoccuper des petits partis et proposent donc un seuil. La plupart disent que si on tient compte du nombre total de sièges par rapport au nombre proportionnel de votes obtenus, environ 15 à 20 p. 100 des votes des électeurs sont gaspillés, comme ils disent.

Si le seuil était de 5 p. 100 et que votre parti n'obtenait pas plus de 5 p. 100 des votes, il n'obtiendrait aucun siège. Trois petits partis pourraient obtenir chacun 4,9 p. 100 des votes sans obtenir de siège. Pourtant, 4,9 p. 100 multiplié par 3 donne 14,7 p. 100, si bien que 15 p. 100 des votes sont encore gaspillés.

Selon nous, ce n'est pas un problème majeur qui touche le gouvernement. Nous croyons que les forces en place font en sorte que même si un parti gagne, il doit faire certains compromis devant le poids des partis d'opposition, des médias, de l'opinion publique et du système électoral actuel. Le problème le plus urgent, c'est d'avoir un système efficace qui garantisse que tous les membres du gouvernement sont tenus d'agir honnêtement, conformément à l'éthique, ouvertement et de façon représentative et d'éviter le gaspillage.

Le sénateur Day : Si vous aviez toutes ces règles, faudrait-il aussi tenir des élections pour tous ces postes?

M. Conacher : Selon moi, oui, pour déterminer le mandat des partis.

Le sénateur Day : Le mandat pourrait être déterminé par la Chambre de confiance, c'est-à-dire la Chambre des communes. Dans vos observations peu élogieuses à l'égard du Sénat et de sa crédibilité, croyez-vous qu'il faille nécessairement tenir des élections ou pourrait-on avoir un processus de nomination plus ouvert?

M. Conacher : Parlez-vous de changer le Sénat?

Le sénateur Day : J'aimerais vous entendre au sujet de la démocratie. J'aimerais comprendre comment vous définissez la démocratie.

M. Conacher : Commencez avec le principe « une personne, un vote » le jour de l'élection pour former un gouvernement. Nous sommes dans une fédération. Selon moi, nous aurons toujours un problème de représentation. Nous disons que dans une fédération, certaines régions sont moins peuplées que d'autres, mais si nous voulons demeurer ensemble, dans une fédération, il nous faut un certain mécanisme compensateur.

Some people will say a vote does not count the same in British Columbia as it does in P.E.I., which it currently does not based on riding size and things like that. However, we are in a federation and if we are committed to it that is how you keep a federation together: by compromising in some areas.

Senator Day: As long as you have that confidence House and those rules in the House of Commons, why can we not have an open appointment process for senators, judges and senior members of the government, who are powerful people? Why do you advocate elections for all these other people?

Mr. Conacher: For senators, I think it is best overall. We have to deal with the issue of a hierarchy in the House in terms of power. When you talk about how to deal with that hierarchy and how to ensure that even members of the ruling party who are parliamentarians — not part of the government cabinet, executive branch — will play a role in holding that executive accountable, we need to address that key area. Democracy Watch's position is, it is better to address that key area within the House than with a separate body.

Senator Day: But the media helps to hold the government accountable. The media play a role in that. They are not elected.

Mr. Conacher: That is true. Media accountability is an issue. I am sure if you asked every single person who comes before you as an advocate about media accountability, and several others in their other roles, they would say yes, it is a key issue. We have libel laws but they do not necessarily deal with fairness of the media's presentations, or do not always deal with accuracy even.

For example, the former Ethics Counsellor was called a "watchdog" by the media for the 10 years he was in the position. One would think the definition of watchdog would include independence and powers. He had neither, but they called him a watchdog. If you want to talk about media accountability, I can give you a decade's worth of frustration about someone who was not a watchdog being called a watchdog.

Senator Day: You probably do not have to convince us about frustration with respect to the media.

Small political parties have appeared before us. We are talking about trying to be open and fair. You raised the issue of thresholds for small political parties — and there are court cases with respect to funding for small parties and being recognized on ballots by virtue of their size. The small parties suggested that they do not have the same ability to raise funds as the big parties, and they need the ability to raise funds from a few large donors.

Certains diront qu'un vote n'a pas la même valeur en Colombie-Britannique qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, ce qui est vrai à l'heure actuelle si l'on tient compte de la taille des circonscriptions et pareilles choses. Toutefois, nous sommes dans une fédération et si nous y tenons, nous devons faire des compromis dans certains domaines.

Le sénateur Day : Tant que nous avons cette Chambre de confiance et ces règles à la Chambre des communes, pourquoi ne pas avoir un processus de nomination ouvert pour les sénateurs, les juges et les membres de premier plan du gouvernement, qui ont beaucoup de pouvoir? Pourquoi préconisez-vous la tenue d'élections pour toutes ces autres personnes?

M. Conacher : Pour les sénateurs, je crois que, globalement, c'est la meilleure solution. Nous devons composer avec la question de hiérarchie à la Chambre et du pouvoir qu'elle implique. Il faut voir comment composer avec cette hiérarchie et comment faire en sorte que même les membres du parti au pouvoir qui sont des parlementaires — qui ne font pas partie du Cabinet, de l'exécutif — contribuent à exiger des comptes de l'exécutif. Selon Démocratie en surveillance, il vaut mieux traiter de cette question essentielle au sein de la Chambre qu'avec une entité distincte.

Le sénateur Day : Toutefois, les médias contribuent à demander des comptes au gouvernement. Ils jouent un rôle à cet égard. Ils ne sont pas élus.

M. Conacher : C'est vrai. La responsabilité des médias est un aspect dont il faut tenir compte. Je suis certain que si vous posiez la question à tous les témoins qui comparaissent devant vous pour défendre la responsabilité des médias, et plusieurs autres qui jouent d'autres rôles, ils diraient tous que c'est une question importante. Nous avons des lois qui traitent de diffamation, mais elles ne portent pas nécessairement sur le caractère équitable des propos tenus par les médias, ou même sur leur exactitude.

Par exemple, les médias ont qualifié l'ancien conseiller en éthique de « chien de garde » pendant les 10 années où il a occupé ce poste. On pourrait croire qu'un tel titre impliquerait une certaine indépendance et des pouvoirs. Or, il n'avait rien de tout cela, mais ils le qualifiaient de chien de garde. Si vous voulez parler de la responsabilité des médias, je peux vous parler de la frustration qu'un homme a éprouvé pendant 10 ans parce qu'on disait qu'il était un chien de garde et que ce n'était pas vrai.

Le sénateur Day : Vous n'aurez probablement pas à nous convaincre des frustrations qu'on peut ressentir à l'égard des médias.

Des représentants de petits partis politiques ont comparu devant nous. Nous parlons d'ouverture et d'équité. Vous avez soulevé la question des seuils pour les petits partis politiques — et il y a des cas en instance concernant le financement des petits partis et leur reconnaissance sur les bulletins de vote en raison de leur taille. Les petits partis soutiennent qu'ils n'ont pas la même capacité de recueillir des fonds que les grands partis et qu'ils doivent pouvoir recevoir des contributions de quelques grands donateurs.

They say they are not challenging anyone; they will not influence adversely government policy by virtue of the fact that they have one or two major donors. What is your thought on small parties being caught up in the same set of rules that, in effect, jeopardize their existence?

Mr. Conacher: If it jeopardizes their existence, it is because they do not have supporters.

Senator Day: They do, but their supporters are few. What is the magic in saying \$5,000 or \$1,000?

Mr. Conacher: If their supporters are few, then they should have little profile or support. That is the democratic system.

Senator Day: You are happy to see the \$1,000 apply to the small parties as well as the large parties?

Mr. Conacher: Yes.

Senator Day: You are happy that the maximum is \$1,000 as opposed to \$5,000?

Mr. Conacher: Very much so.

Senator Day: When the previous government came in with a maximum of \$5,000, you advocated the maximum should be \$1,000: is that correct?

Mr. Conacher: Yes, indeed. We have had that position since we formed the Money in Politics Coalition in 1999 — for ourselves, even before then, but it has been the coalition's position since then.

Senator Day: Why \$1,000? On what basis did you choose \$1,000 and not \$500?

Mr. Conacher: We looked at average salary. The income level is \$30,000 to \$35,000 in Canada now. With a \$1,000 cash donation, you get \$500 back but not immediately, obviously. We think that amount is reasonable; \$5,000 is not reasonable because that is about 15 to 20 per cent of someone's income.

Senator Day: You did not look at average donations, for example. If you did, you would not have chosen \$1,000 because the average is significantly less than that.

Mr. Conacher: Yes, we are allowing some leeway. However, the leeway is not so great that one person can prosper five times more than someone else because they are supported by wealthy interests. That is an average, but the median would be a more accurate number to look at. I am not sure whether Elections Canada actually puts out those figures of a median donation level, but I think that number would be a more accurate representative of how close you are to the right number with \$1,000.

You have to remember the public financing as well. The parties share \$26 million a year now, depending on the proportionality of their votes. One thing that would help parliamentarians to be parliamentarians is if a proportion of that \$26 million — the \$1.75 per voter — was distributed to riding associations. The money now goes to party headquarters. That means a lot of

Ils disent qu'ils ne défient personne; ils ne nuisent pas à la politique gouvernementale simplement parce qu'ils ont un ou deux grands donateurs. Que pensez-vous d'imposer aux petits partis les mêmes règles, qui compromettent, en fait, leur existence?

M. Conacher : Si ces règles compromettent leur existence, c'est qu'ils n'ont pas de partisans.

Le sénateur Day : Ils en ont, mais ils sont peu nombreux. Qu'y a-t-il de magique à dire 5 000 \$ ou 1 000 \$?

M. Conacher : Si leurs partisans sont peu nombreux, alors ils devraient avoir peu de visibilité ou d'appui. C'est le système démocratique.

Le sénateur Day : Vous êtes heureux qu'on applique la limite de 1 000 \$ aux petits partis comme aux grands?

M. Conacher : Oui.

Le sénateur Day : Vous êtes heureux que la limite maximale soit de 1 000 \$ et non de 5 000 \$?

M. Conacher : Beaucoup.

Le sénateur Day : Lorsque le gouvernement précédent a proposé une limite maximale de 5 000 \$, vous avez préconisé une limite de 1 000 \$. Est-ce exact?

M. Conacher : Oui. Nous avons fait valoir cette position depuis que nous avons formé la Money in Politics Coalition en 1999 — même avant cela dans notre cas, mais la coalition affiche cette position depuis ce temps.

Le sénateur Day : Pourquoi 1 000 \$? Pourquoi avez-vous choisi 1 000 \$ et non 500 \$?

M. Conacher : Nous avons examiné le salaire moyen. Le revenu moyen se situe entre 30 000 et 35 000 \$ au Canada aujourd'hui. En faisant un don monétaire de 1 000 \$, vous obtenez 500 \$ en retour, mais pas immédiatement, bien sûr. Nous croyons que cette somme est raisonnable; une limite de 5 000 \$ n'est pas raisonnable parce que cette somme représente environ 15 à 20 p. 100 du revenu moyen.

Le sénateur Day : Vous n'avez pas examiné les dons moyens. Si vous l'aviez fait, vous n'auriez pas choisi une limite de 1 000 \$, parce que le don moyen est très inférieur à ce chiffre.

M. Conacher : Oui, nous permettons une certaine marge de manœuvre. Toutefois, cette marge n'est pas si grande et elle ne permet pas à une personne de profiter cinq fois plus qu'une autre parce qu'elle a l'appui de riches intérêts. C'est une moyenne, mais la médiane serait un chiffre plus exact. Je ne sais pas si Elections Canada publie la médiane des dons, mais je crois que ce chiffre montrerait mieux dans quelle mesure la limite de 1 000 \$ est pertinente.

Vous devez aussi garder en tête le financement public. Les partis se partagent 26 millions de dollars par année, selon le nombre proportionnel de votes qu'ils obtiennent. Ce qui pourrait aider les parlementaires à jouer leur rôle de parlementaires, ce serait de distribuer aux associations de circonscription une partie de ces 26 millions de dollars — 1,75 \$ par électeur. À l'heure

candidates are sitting there saying, I cannot raise money: give me money, party headquarters. Then you have loyal MPs if they are elected, because they did not get there on their own.

Senator Day: Under the previous law, the \$1,000 corporate donation went to the local riding association.

Mr. Conacher: That is right. The public financing is replacing that, so the portion of the public financing should be going to the riding association. It would give them some independence from the party executive, the leader and also the party headquarters. We have to have a discussion about what is needed to win. There are limits at the riding association and at the national level for running campaigns. There are not limits in law for the leadership campaigns. What is actually needed to run a campaign that would have a chance of winning in any riding or nationally? That is where we should be determining whether we need to increase or decrease public financing.

Senator Day: I appreciate your giving us your report outlining 140 flaws of this legislation; I will be interested in comparing those to the flaws discovered by others.

Senator Joyal: Mr. Conacher, I have a question regarding the bottom of page 5 of your brief, where you contend:

...that any member of the public or organization may file a complaint with the Conflict of Interest and Ethics Commissioner...to end, finally, the denial of the fundamental Charter of Rights and Freedoms — protected right of voters to complain about their employees...

Do you have a legal background study that you could cite to support your assertion that a Canadian citizen does not have a right to formally complain to the Ethics Commissioner but does have a right under the Charter of Rights and Freedoms to seek redress in a court of law in Canada?

Mr. Conacher: I am talking about the right to freedom of association. Forcing an individual voter to associate with a partisan MP or senator, because they are aligned with a party, in order to file a complaint, is a violation of the freedom of association right.

Senator Joyal: That is your interpretation of the Charter?

Mr. Conacher: Yes. We contend that that provision is unconstitutional. A person may be non-partisan and may want to make a public interest complaint because he is concerned. It does not make sense to insist that every complaint that goes to an ethics commissioner must have a partisan basis. That taints the whole system and renders it ineffective.

actuelle, l'argent est acheminé au bureau central des partis. Ainsi, un grand nombre de candidats se plaignent de ne pas pouvoir recueillir de l'argent et supplient le bureau central du parti de leur en donner. Vous avez alors des députés loyaux, parce qu'ils ne sont pas fait élire par leurs propres moyens.

Le sénateur Day : En vertu de la loi précédente, les dons de 1 000 \$ des sociétés étaient versés aux associations de circonscription.

M. Conacher : C'est exact. Le financement public remplace cela, et cette portion devrait être versée aux associations de circonscription. Elles auraient alors une certaine indépendance par rapport à l'exécutif du parti, au dirigeant et au bureau central du parti. Nous devons discuter de ce qui est nécessaire pour gagner. Des limites sont imposées aux associations de circonscription et au niveau national pour la tenue des campagnes électorales. La loi ne fixe aucune limite pour les courses à la direction. Quelle somme est nécessaire pour mener une campagne pouvant conduire à la victoire dans une circonscription ou à l'échelle nationale? C'est ce qui nous permettrait de déterminer si nous devons augmenter ou diminuer le financement public.

Le sénateur Day : Je vous remercie de nous donner un rapport détaillant les 140 points faibles de ce projet de loi; il sera intéressant de les comparer aux lacunes que d'autres ont décelées.

Le sénateur Joyal : Monsieur Conacher, j'ai une question sur ce que vous avez écrit en haut de la page 6 de votre mémoire :

[...] le droit à tout citoyen ou organisme de déposer une plainte auprès du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique [...] pour mettre finalement fin au déni du droit fondamental protégé par la Charte des droits et libertés qu'ont les électeurs pour porter plainte contre leurs employés [...]

Pouvez-vous citer une étude juridique sur laquelle vous vous appuyez pour affirmer qu'un citoyen canadien n'a pas le droit de déposer une plainte auprès du commissaire à l'éthique, mais qu'il a le droit, en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, de demander réparation devant un tribunal au Canada?

M. Conacher : Je parle de la liberté d'association. Ce droit est brimé lorsqu'on force un électeur à s'associer à un député ou à un sénateur partisan — puisque aligné sur un parti — pour pouvoir déposer une plainte.

Le sénateur Joyal : Est-ce là votre interprétation de la Charte?

M. Conacher : Oui. Selon nous, cette disposition est inconstitutionnelle. Une personne peut ne pas être impartiale sur le plan politique, mais vouloir éventuellement formuler une plainte au regard de l'intérêt public parce que le dossier la concerne. On ne peut insister pour que chaque plainte dont est saisi le commissaire à l'éthique ait un fondement partisan. Cela n'est pas logique. Agir ainsi porte atteinte à l'ensemble du système et le rend inefficace.

Senator Joyal: Would you be ready to challenge that provision, based on your interpretation of freedom of association under the Charter? It is an important principle if you are convinced your interpretation of the Charter is correct. Of course, Democracy Watch can go to court and sometimes win and sometimes not win.

Mr. Conacher: So far so good.

Senator Joyal: So far so good, but if it is such an important conclusion from an analysis, it would be worth going to court to test it.

Mr. Conacher: We are going to court.

Senator Joyal: You are going to court on this one.

Mr. Conacher: Yes, because the Ethics Commissioner has refused. The current code has even more onerous provisions in it, in terms of the public. The Ethics Commissioner is saying that there is a bar against taking complaints from the public. The former Ethics Commissioner did take complaints from the public. I do not think the technical bar exists, so we may win on that ground. The Ethics Commissioner has refused to review two of our complaints because we are not a senator or an MP, so we are going to court over that issue.

Senator Joyal: Are you already in court or do you intend to file a declaration?

Mr. Conacher: We will be filing very soon.

Senator Joyal: You will be filing a declaration?

Mr. Conacher: Yes, for a judicial review of those two decisions.

Senator Joyal: You are seeking a judicial review of the current Ethics Commissioner's two decisions to refuse to take two of your complaints.

Mr. Conacher: That is right. In some ways I think Bill C-2 makes the situation worse. The law currently says that the Ethics Commissioner shall investigate when a senator or an MP files a complaint against a public office-holder. Nowhere does it say that the Ethics Commissioner cannot investigate other complaints.

Senator Joyal: There is no prohibition, per se.

Mr. Conacher: No, there is not.

Senator Comeau: Under Bill C-2 he can.

Mr. Conacher: Under Bill C-2, that is correct. That is why I say that the bill will make matters worse, although it provides for a process to go to a senator or to an MP. However, the bill does include a bar, which is not in the current law. Now, the Ethics Commissioner is saying no. We are saying, "You are the only Ethics Commissioner, the enforcer of the code. You are an

Le sénateur Joyal : Seriez-vous disposé à contester cette disposition en fonction de votre interprétation de la liberté d'association aux termes de la Charte? Il s'agit là d'un principe important si vous êtes convaincu de la pertinence de votre interprétation de la Charte. Naturellement, Démocratie en surveillance pourra recourir aux tribunaux et obtenir parfois un gain de cause.

M. Conacher : Pour l'instant, tout va bien.

Le sénateur Joyal : Pour l'instant, tout va bien, mais si une analyse débouche sur une conclusion aussi importante, il vaudrait la peine de contester le tout devant les tribunaux.

M. Conacher : Nous allons le faire.

Le sénateur Joyal : Vous le ferez à cet égard.

M. Conacher : Oui, parce que le commissaire à l'éthique a refusé de le faire. Le code en vigueur contient des dispositions encore plus lourdes de conséquences pour le public. Contrairement à l'ancien titulaire, le commissaire à l'éthique actuel affirme qu'il ne peut être saisi de plaintes émanant du public. Je ne crois pas à l'existence de cette interdiction. Je pense donc que nous aurons peut-être gain cause pour ce motif. Le commissaire à l'éthique a refusé d'examiner deux de nos plaintes parce que nous n'étions ni un sénateur ni un député. C'est la raison pour laquelle nous soumettons le tout aux tribunaux.

Le sénateur Joyal : En avez-vous déjà saisi les tribunaux ou avez-vous l'intention de présenter votre déclaration?

M. Conacher : Nous la présenterons très bientôt.

Le sénateur Joyal : Vous présenterez votre déclaration?

M. Conacher : Oui, en ce qui concerne la révision judiciaire de ces deux décisions.

Le sénateur Joyal : Vous souhaitez obtenir une révision judiciaire des deux décisions prises par le commissaire à l'éthique actuel de refuser d'examiner vos deux plaintes.

M. Conacher : Effectivement. À certains égards, je pense que le projet de loi C-2 aggrave la situation. Aux termes de la loi actuelle, le commissaire à l'éthique effectue une enquête lorsqu'un sénateur ou un député dépose une plainte à l'égard d'un titulaire de charge publique. Aucune disposition n'indique que le commissaire ne peut pas effectuer une enquête à la suite de plaintes d'une autre nature.

Le sénateur Joyal : La loi ne contient aucune interdiction de ce genre.

M. Conacher : Effectivement.

Le sénateur Comeau : Ce serait possible en vertu du projet de loi C-2.

M. Conacher : Ce serait effectivement possible en vertu du projet de loi. C'est pourquoi j'affirme que le projet de loi aggraverait la situation, même s'il donne cette possibilité à un sénateur ou à un député. Cependant, il comprend une interdiction, qui est absente de la loi en vigueur. Le fait est que le commissaire à l'éthique a opposé un refus. Nous lui disons :

administrative decision-maker. If you have evidence of the code being violated, it is part of administering the code to investigate, and not only if a senator or an MP files the complaint.”

We will be testing that principle and we will bring up the Charter right as well. We are not testing this proposed act, but hopefully we will have a win in court that will say that this part of this bill is unconstitutional based on Charter grounds. The court may decide just on the technical grounds that the commissioner has to look at these two complaints, because they provide reasonable grounds. We will see what happens.

Senator Joyal: The court has to pronounce on the rights.

Mr. Conacher: Exactly.

Senator Joyal: Are you part of the litigation that small parties have taken to court challenging the previous Bill C-4 on the 2 per cent limits and 5 per cent limits to be admitted to public financing?

Mr. Conacher: No, I am not. I do not see a real danger to admitting them, because there is not a lot of money at stake.

Senator Joyal: I have calculated myself; it is minimal.

Mr. Conacher: It is tens of thousands.

Senator Joyal: It is minimal.

Mr. Conacher: The proportionality of votes is a different issue.

Senator Joyal: Ten days ago we had witnesses from small parties, and it was quite clear that they intend to challenge some of the sections of Bill C-2, especially the \$1,000 limit. They claim that the \$1,000 limit affects them more adversely than the larger parties because they do not have access to the public financing. In other words, you cannot have it both ways. Is it your position that, if the law is maintained as it is, with the 2 per cent and the 5 per cent thresholds, the \$1,000 limit could be unconstitutional on the principle the small parties have raised of minimal impairment?

Mr. Conacher: No, I do not think the law will be declared unconstitutional. A clear safeguard is to allow the small parties into the public financing process; it would be a minimal cost. However, that public financing is a subsidy, and those thresholds will be upheld. The initial challenge was the right to exist as a party. The right to exist as a party does not guaranty the right to prosper as a party. To prosper as a party you have to have supporters.

« Vous êtes le seul commissaire à l'éthique. Vous rendez des décisions sur le plan administratif. Si vous avez des preuves que le code n'a pas été respecté, il vous incombe administrativement d'effectuer une enquête, et il n'est pas nécessaire que la plainte émane d'un sénateur ou d'un député. »

Nous contesterons ce principe et ferons valoir les droits énoncés dans la Charte. Nous ne contestons pas le projet de loi, mais il est à espérer que les tribunaux nous donneront gain de cause en affirmant que cette partie du projet de loi est inconstitutionnelle en vertu de la Charte. Les tribunaux pourront se pencher uniquement sur la question de l'obligation du commissaire d'examiner ces deux plaintes parce qu'elles sont fondées sur des motifs valables. Qui vivra verra.

Le sénateur Joyal : Le tribunal devra se prononcer sur la question des droits.

M. Conacher : Tout à fait.

Le sénateur Joyal : Vous êtes-vous joints à la procédure judiciaire intentée par les petits partis pour contester les limites de 2 p. 100 et de 5 p. 100 imposées par l'ancien projet de loi C-4 en matière de financement populaire?

M. Conacher : Non. D'après moi, elles ne comportent aucun danger réel, parce qu'il n'y a pas beaucoup d'argent en jeu.

Le sénateur Joyal : J'ai fait le calcul, et c'est effectivement peu important.

M. Conacher : Il s'agit de dizaines de milliers.

Le sénateur Joyal : C'est très peu.

M. Conacher : La proportionnalité des voix est une question distincte.

Le sénateur Joyal : Il y a 10 jours, nous avons accueilli des témoins représentant de petits partis. Il était très clair qu'ils ont l'intention de contester certaines dispositions du projet de loi C-2, particulièrement la limite de 1 000 \$. Selon eux, cette limite nuit davantage aux petits partis politiques qui, contrairement aux partis politiques plus importants, ne peuvent pas compter sur le financement populaire. Autrement dit, on ne peut pas tout avoir. Êtes-vous d'avis que, si l'on conserve les seuils de 2 p. 100 et de 5 p. 100 dans la loi, la limite de 1 000 \$ pourrait être inconstitutionnelle à cause de l'atteinte minimale invoquée par les petits partis?

M. Conacher : Non, je ne crois pas que la loi sera déclarée inconstitutionnelle. Une garantie a été clairement établie en vertu de laquelle les petits partis ont droit au financement populaire. Le coût serait peu important. Cependant, un tel financement populaire constitue une subvention, et ces seuils seront maintenus. Ce qui a été contesté initialement, c'est le droit d'exister comme parti politique. Ce droit ne garantit pas celui d'être prospère. Pour qu'un parti le devienne, il a besoin de bailleurs de fonds.

Senator Milne: To return quickly to my point about friends, look at page 53 under the proposed amendments to the Canada Elections Act. Again, we have this double standard showing up in the bill.

Mr. Conacher: Which section is it, please?

Senator Milne: Section 92 would be amended by adding 92.2(1) and (2) in respect of the Canada Elections Act. It states:

92.2(1) No candidate shall accept any gift or other advantage that might reasonably be seen to have been given to influence him or her..."

(2) Despite subsection (1), a candidate may accept a gift or other advantage that is given by a relative.

Candidates cannot accept gifts but a minister, according to page 13, can accept a gift from a self-defined friend, such that if they have defined that person as a friend, then they do not have to declare the gift, no matter how large it is. I am trying to reconcile the different parts of this bill. There is no consistency between them at all. Would you agree?

Mr. Conacher: Yes. In that area you have to be careful of those exemptions for gifts and other advantages. In all of the areas, whether in the context of an election campaign donation or the general code. There was the great definition challenge of "spouses" and "dependants" when they were first added to the code. We were faced with a similar challenge. As I mentioned earlier, no matter what you do with a government system of one person, one vote, some people will still have more influence because they are friends so you will take their call because you are catching up on other things.

Senator Milne: You cannot accept the gift if you are a candidate but you can accept if you are a minister and you decide it is from a friend.

Mr. Conacher: Yes. No matter how good the appointment process is to ensure independence of attitude of the enforcer, they draw the wrong line. They are opening a huge loophole and their attitude might be what can we do about it and let us keep it wide open. They are allowed to make secret rulings and will continue to be allowed to do so under this bill. A cabinet minister will be able to say that he or she has received a gift.

Senator Milne: Ministers would not have to declare the gifts because they can decide the gifts are from friends. They do not have to report.

Mr. Conacher: That is true initially but there is a clause such that when doubt exists, a minister is supposed to consult with the ethics commissioner. However, that consultation can be held in secret and the commissioner could be a friend of the cabinet minister too. All the friends work together to ensure that a huge loophole is exploited in a way that it should not be permitted.

Le sénateur Milne : Je voudrais revenir rapidement à ce que je disais au sujet des amis. Examinons, à la page 53, les modifications proposées à la Loi électorale du Canada. Encore une fois, il s'agit d'une question de deux poids deux mesures dans le projet de loi.

M. Conacher : De quel article s'agit-il, je vous prie?

Le sénateur Milne : L'article 92 de la Loi électorale du Canada serait modifié par l'adjonction des dispositions 92.2(1) et (2) ainsi libellées :

92.2(1) il est interdit au candidat d'accepter un cadeau ou autre avantage dont il serait raisonnable de penser qu'il a été donné pour influencer sur [...]

(2) Toutefois, le candidat peut accepter un cadeau ou autre avantage qui provient d'un parent [...]

Les candidats ne peuvent pas accepter de cadeaux, mais il est indiqué à la page 13 qu'un ministre peut en recevoir un d'un ami qu'il aura désigné comme tel et qu'il ne sera pas tenu de déclarer ce cadeau, quelle qu'en soit son importance. J'essaie de faire le lien entre les différentes parties du projet de loi. Ne croyez-vous pas qu'il y a un manque total d'uniformité?

M. Conacher : C'est effectivement le cas. À cet égard, il faut tenir compte des exemptions visant les cadeaux et autres avantages. Dans tous les cas, il faut considérer si le don a été accordé dans le cadre d'une campagne électorale ou s'il relève du code général. Les définitions de « conjoint » et « personne à charge » ont été beaucoup contestées lorsqu'elles ont été ajoutées au code. Nous avons fait face à une contestation analogue. Je le répète, quelle que soit la solution adoptée dans le cadre d'un système reposant sur le suffrage universel, certains exerceront encore plus d'influence parce qu'ils sont vos amis. Vous les écouterez pour vous rattraper à d'autres égards.

Le sénateur Milne : Un candidat ne peut pas accepter un cadeau, ce que peut faire un ministre qui décide qu'il provient d'un ami.

M. Conacher : Effectivement. Quel que valable que soit le processus de nomination pour garantir l'indépendance de la personne chargée de l'application, on fait fausse route. On crée une immense échappatoire, et cette personne pourra adopter l'attitude de celle qui se dit : « Que pouvons-nous y faire? Laissons la porte grande ouverte. » Elle peut prendre des décisions marquées au sceau du secret et pourra continuer à le faire en vertu de ce projet de loi. Un ministre pourra déclarer qu'il a reçu un cadeau.

Le sénateur Milne : Les ministres ne seraient pas tenus de déclarer des cadeaux parce qu'ils peuvent décider qu'ils proviennent des amis. Ils n'en seraient plus obligés.

M. Conacher : C'est vrai, mais il y a un article en vertu duquel, en cas de doute, le ministre est censé consulter le commissaire à l'éthique. Cependant, une telle consultation peut se faire en secret, et le commissaire pourrait également être l'ami du ministre en question. Tous les amis concourent pour veiller à ce que cette immense échappatoire soit utilisée d'une façon qui n'est pas permise.

Senator Cochrane: I am still not sure about your funding sources. Which groups do you target? Do you target one group more than another group? Do you target seniors more than you target young people or is a mix of ages targeted?

Mr. Conacher: There is a mix of ages. We believe that no matter what issue or problem you are concerned about in society, you should be concerned about how the process is working and whether the requirements are effective overall in being honest, ethical, open, representative and waste preventing. We approach groups of all kinds across the country. Our coalitions comprise groups from five to 10 different sectors.

Senator Cochrane: Do you have a list of donors?

Mr. Conacher: Yes, we have a list of organizations and individuals. The groups in our coalitions are on our website.

Senator Cochrane: Is it a published list?

Mr. Conacher: Yes.

Senator Cochrane: For example, if I wanted to donate to Democracy Watch, how would you present that to me? What message would you give to me to ensure that I would contribute to your organization?

Mr. Conacher: On the government accountability side and the corporate responsibility side, our general message is that the system is the scandal and that you should not be surprised by scandalous activity because the system is full of loopholes that encourage such activity. Not everyone is trying to exploit the loopholes but the loopholes exist. Human history has shown that within any organization where there are loopholes, people will try to exploit them. In both areas we are trying to close those loopholes so that everyone in the powerful institutions of society, both government and corporate, and other organizations will be effectively required to behave honestly, openly, ethically, representatively and to prevent waste. That is our overall goal. Bill C-2 is pretty much 10 years worth of our work.

Senator Cochrane: How much would this cost?

Mr. Conacher: We accept donations of any size.

Senator Stratton: Mr. Conacher, you are saying that Bill C-2 represents 10 years of your work and you feel quite good about it, recognizing that it has faults, you have told us. When you say 10 years of your work is being represented in this bill, that leads me to conclude that you are fairly positive about the bill.

Mr. Conacher: The bill is a significant step forward in many areas, although it was promised to be much more. By our calculations, we have been pushing since 1993 for 40 of the 52 things that were promised. However, only 20 of the 40 made are in the bill.

Le sénateur Cochrane : Je m'interroge encore sur vos sources de financement. Quels groupes visez-vous? Y en a-t-il un en particulier? Visez-vous davantage les personnes âgées que les jeunes ou vous intéressez-vous aux différents groupes d'âge?

M. Conacher : Aux différents groupes d'âge. Selon nous, quel que soit le problème avec lequel nous sommes aux prises dans la société, il faudrait insister sur le fonctionnement du processus et sur l'efficacité des exigences dans l'ensemble pour déterminer si celles-ci sont honnêtes et transparentes, respectent les règles de l'éthique, sont pertinentes et préviennent le gaspillage. Nous visons tous les groupes du pays. Nos coalitions comprennent des groupes provenant de cinq à dix secteurs différents.

Le sénateur Cochrane : Tenez-vous une liste des donateurs?

M. Conacher : Nous avons effectivement établi la liste des organisations et des particuliers. Les noms des groupes faisant partie de nos coalitions figurent sur notre site Web.

Le sénateur Cochrane : Avez-vous publié cette liste?

M. Conacher : Oui.

Le sénateur Cochrane : Par exemple, si je voulais faire un don à Démocratie en surveillance, comment m'aborderiez-vous? Que me diriez-vous pour me convaincre de verser un don à votre organisation?

M. Conacher : En ce qui concerne la reddition des comptes de la part du gouvernement et des sociétés, notre message général fait ressortir que le système constitue le scandale et que les activités scandaleuses ne devraient pas nous surprendre parce que le système regorge d'échappatoires les favorisant. Tous n'essaient pas de tirer profit des échappatoires, mais ceux-ci existent. L'histoire de l'humanité nous montre qu'on essaiera d'exploiter les échappatoires éventuelles de chaque organisation. À l'égard de ces deux aspects, nous tentons de mettre fin à ces échappatoires pour que chaque membre des puissantes institutions publiques et privées de la société et des autres organisations soit tenu de se comporter avec honnêteté, transparence et pertinence, d'une façon conforme aux règles de l'éthique et d'une manière qui prévienne le gaspillage. Tel est notre objectif général. Le projet de loi C-2 équivaut à grosso modo dix ans de notre travail.

Le sénateur Cochrane : Quel en serait le coût?

M. Conacher : Nous acceptons tous les dons, quelle que soit leur importance.

Le sénateur Stratton : Monsieur Conacher, vous dites que le projet de loi C-2 équivaut à dix ans de votre travail et que vous en êtes assez satisfait, même si vous reconnaissez qu'il comporte des lacunes, comme vous nous l'avez signalé. Lorsque vous évoquez ces dix ans, vous me portez à conclure que vous êtes assez favorable à ce projet de loi.

M. Conacher : À bien des égards, le projet de loi constitue un progrès important, même si on nous avait promis beaucoup plus. D'après nous, nous préconisons depuis 1993 40 des 52 mesures qui avaient été promises. Cependant, seulement 20 de ces 40 se retrouvent dans le projet de loi.

Senator Stratton: I want to go to the essence of the matter. Bill C-2 was introduced in June, I believe.

Mr. Conacher: It was introduced in April.

Senator Stratton: On April 11 it was introduced and passed the House of Commons on June 21. It was a first step for a new young government, which has done a fairly credible job, particularly when you look at how the matter of the bill ties into other things. While the bill does not have specifically a statement of principle, I have been informed and I have informed the committee that the commitment is to a set of principles established for the public service.

Mr. Conacher: Yes.

Senator Stratton: In that way, public office-holders will be included. The record to date shows that when the Prime Minister says something, he usually does it, although there are exceptions. For example, the \$2,000 reward for whistle-blowers was not included. The Legislative Committee of the House of Commons thought it unethical to offer a reward and determined that people should do it for the right reasons rather than for the wrong reasons. It was in the bill initially but was deleted by amendment.

My other concern is that you said that whistle-blowers who are not public servants would not be protected from retaliation. I have a problem with this and I think that all members of the committee feel a great deal of ease with this whole area of proposed legislation because it is extremely difficult to legislate. However, clause 214 proposes changes to section 40 of the Public Servants Disclosure Protection Act to provide a prohibition against employers from taking reprisal against an employee who has reported wrongdoing in the public sector. This is also an indictable offence. The only groups of public servants not included are the Canadian Security Intelligence Service, Correctional Service Canada and the Canadian Armed Forces, who have their own disclosure regimes. You talked about whistle-blowers that are not public servants; are you talking about the public at large?

Mr. Conacher: Yes.

Senator Stratton: I do not know how you would legislate that.

Mr. Conacher: Also, the definition of "public sector" does not include —

Senator Stratton: Concerning the definition of "public sector," I have replied by saying that clause 214 of the proposed federal accountability act, proposes a new subsection, 42.1(1), of the PSDPA to provide a prohibition but that CSIS, the CSC and the Armed Forces have their own regimes and would not be included here. I do not know how you would protect the average Canadian from reprisal in law. That is my real concern.

Le sénateur Stratton : Je voudrais en venir au point essentiel. Le projet de loi C-2 a été présenté en juin, si je ne m'abuse.

M. Conacher : Il a été présenté en avril.

Le sénateur Stratton : Ce fut le 11 avril, et la Chambre des communes l'a adopté le 21 juin. Il s'agissait d'une première étape pour notre tout jeune gouvernement, qui a fait un travail assez convaincant, surtout compte tenu des répercussions du projet de loi dans d'autres domaines. Même si le projet de loi est dépourvu d'un énoncé de principe comme tel, j'ai appris — et en ai informé le comité — que l'engagement porte sur une série de principes à l'intention de la fonction publique.

M. Conacher : Oui.

Le sénateur Stratton : Ainsi, les titulaires d'une charge publique seront visés. Il est un fait que, jusqu'à présent, lorsqu'il dit qu'il fera quelque chose, le premier ministre y donne habituellement suite, à quelques exceptions près. Par exemple, la récompense de 2 000 \$ aux dénonciateurs a été abandonnée. Le comité législatif de la Chambre des communes avait estimé qu'il serait contraire à l'éthique d'offrir une récompense et que les gens devraient dénoncer pour un motif plus valable. Cette disposition figurait dans le projet de loi initial, mais a été supprimée à la suite d'un amendement.

Je voudrais aussi signaler que le dénonciateur qui n'est pas un fonctionnaire ne serait pas protégé contre les mesures de représailles. Cela me pose un problème, car je pense que tous les membres du comité sont très à l'aise avec cette mesure législative et qu'il est extrêmement difficile de légiférer dans ce domaine. Cependant, l'article 214 du projet de loi modifie l'article 40 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, de façon à interdire aux employeurs de prendre des mesures de représailles contre un employé qui a signalé des actes répréhensibles dans la fonction publique. C'est une infraction punissable par mise en accusation. Les seuls groupes de fonctionnaires exemptés sont ceux appartenant au Service canadien du renseignement de sécurité, au Service correctionnel du Canada et aux Forces canadiennes, qui sont assujettis à leur régime en matière de divulgation. Vous avez parlé des dénonciateurs qui ne sont pas des fonctionnaires. Parlez-vous des membres du public en général?

M. Conacher : Oui.

Le sénateur Stratton : J'ignore comment vous pourriez légiférer à cet égard.

M. Conacher : Il y a également la définition de « secteur public » qui n'englobe pas...

Le sénateur Stratton : En ce qui concerne la définition de « secteur public », j'ai répondu que l'article 214 du projet de loi fédéral propose une nouvelle disposition pour la LPFDAR. Il s'agit du paragraphe 42.1(1), qui établit une interdiction, et j'ai ajouté que le SCRS, le SCC et les FC disposent de leur propre régime en la matière et ne seraient pas visés. J'ignore comment vous pourriez, dans une loi, protéger le Canadien moyen contre les mesures de représailles. C'est ce qui me préoccupe principalement.

Let me ramble a bit more. My major concern is this: I do not know how you do it in the civil service, despite what you put in law. You hope not to go overboard, but you might go overboard. Civil servants are deathly afraid of doing anything that would cause someone to whistle-blow on them. That is the fundamental principle by all of this. There is a fine line to walk, so how far do you go? Almost everyone, about 99 per cent, in the civil service works very hard. How do you define what is that fine line? It is not that I do not want it; I want to know how to define it to your satisfaction.

Mr. Conacher: First, to return to the definition of “public sector,” it does not include, for example, politicians’ offices or all Crown corporations or all officers of Parliament — and, again, all foundations that spend taxpayers’ money perform public functions. Not all public servants are protected. For the ones you have mentioned, there is a legitimate reason to keep them out of the Bill C-2 regime, but not all others. There was a promise to remove the government’s ability to exempt Crown corporations and other bodies under the proposed act, and I do not believe that has been fulfilled.

If you are to protect one sector, a key one is to extend it to suppliers of the government. They are members of the public, but they are not covered at all by this. Where do they go to blow the whistle if someone says, “You will get the contract if I get the money.” Where can they go? You can say they can go to the police. Do the police have the power to protect them from reprisals, where their company never gets awarded a contract again?

It is not just Jane or Joe walking in off the street; these are people who interact with the government all the time. The ability under the Criminal Code to go to the police is not enough; there needs to be a civil process. All agencies, boards and commissions must be covered. We have seen the problems with the Immigration and Refugee Board of Canada, which, if there were a whistle-blower protection system, might have come out sooner about a board member essentially taking bribes. There are all sorts of people who interact with the government all the time, and they may be witnessing rules, policies, laws, and regulations being broken.

How do you protect them from reprisal? Our suggestion was that the whistle-blowing complaints, when this was all being worked on, should go to the specific regulatory agencies that cover those sectors. This office will have to work with a lot of those sectors, if they get complaints that are very specific to certain laws being broken, because that one office would not have the expertise. You can put the power to protect from reprisal with the regulatory agency that covers various sectors.

Laissez-moi poursuivre un peu. Voici ce qui m’inquiète principalement : j’ignore comment vous y parviendrez pour la fonction publique, malgré tout ce que vous pourriez ajouter à la loi. Vous espérez ne pas aller trop loin, mais ce pourrait bien être le cas. Les fonctionnaires craignent au plus haut point de faire quoi que ce soit qui pourrait être dénoncé. C’est le principe fondamental. La ligne de démarcation est mince. Jusqu’où allez-vous donc? Presque tous les fonctionnaires — 99 p. 100 d’entre eux — travaillent très fort. Où établissez-vous la ligne de démarcation? Ce n’est pas que je ne le souhaite pas. Je veux simplement savoir comment définir le tout pour vous satisfaire.

M. Conacher : Premièrement, revenons à la définition de « secteur public ». Elle n’englobe pas notamment les bureaux des parlementaires, les sociétés d’État, les hauts fonctionnaires du Parlement — et, je le répète, les fondations qui administrent l’argent des contribuables appartiennent toutes au secteur public de par leurs fonctions. Les fonctionnaires ne sont pas tous protégés. Il existe un motif légitime d’exempter de l’application du projet de loi C-2 ceux que vous avez énumérés, mais pas tous les autres. On avait promis de supprimer les moyens permettant au gouvernement d’exempter les sociétés d’État et les autres organismes en vertu du projet de loi, et je ne crois pas que cette promesse ait été tenue.

Si vous devez protéger un secteur, il serait important que ce soit celui des fournisseurs du gouvernement. Ce sont des membres du public, mais ils ne sont pas visés par tout cet exercice. Comment font-ils pour dénoncer celui qui leur dit : « Vous obtiendrez le contrat si vous me payez! »? Comment peuvent-ils faire? Vous pouvez leur proposer d’en informer la police. Celle-ci est-elle en mesure de les protéger contre les représailles, par exemple que les entreprises en cause n’obtiennent plus de contrats?

Il ne s’agit pas de monsieur ou de madame Tout-le-monde. On parle de ceux et celles qui font affaire constamment avec le gouvernement. Il ne suffit pas que le Code criminel permette de recourir à la police. Il faut une procédure en matière civile. Les agences et les commissions doivent toutes être assujetties. Nous avons constaté les problèmes découlant de l’absence de régime de protection des dénonciateurs à la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada. Si un tel régime avait été en place, il aurait peut-être permis de dénoncer plus tôt le commissaire qui acceptait des pots-de-vin. Elles sont nombreuses les personnes qui font affaire constamment avec le gouvernement et sont susceptibles d’être témoins des manquements aux règles, aux politiques, aux règlements et aux lois.

Comment pouvez-vous les protéger contre les mesures de représailles? Nous proposons que, pendant que la procédure suit son cours, les plaintes des dénonciateurs soient transmises à l’organisme de réglementation pertinent. Celui-ci devra consulter beaucoup d’intervenants des secteurs en cause, si les plaintes portent précisément sur des manquements à certaines lois, étant donné qu’il ne possédera pas toutes les compétences en la matière. Vous pouvez accorder ce pouvoir de protection contre les représailles à l’organisme de réglementation qui régit ces différents secteurs.

Protecting from reprisal will be very difficult though, as you say, in the public service, and overall having this function without it having a chill. However, it is necessary. The more people you extend to the whistle-blower protection to, the more effective and efficient government you will have overall in terms of addressing the issues and problems in society.

Senator Stratton: That is a very good answer, and one that intrigues me because I still am reluctant to believe that you can legislate that kind of thing without chilling to the degree that would be totally open and honest. I cannot get my mind around that; maybe I am wrong. I would like to see it happen, but I have seen too many instances where people — not necessarily in the public sector; in the private sector — have gone to their boss and made the complaint. The next thing you know, they are put out the door, or they are put out in left field, and nobody will admit to it and nobody will admit that they did anything to affect that.

I have a great deal of trouble with that. My real concern is putting that chill where people are afraid to make decisions because of that concern. I do not think you have the first part, namely, what you want, without addressing the second part of that. You must be able to address both. You cannot simply impose the rule and not expect the chill to take place.

Mr. Conacher: It happens with every new law because no one knows what the law means until a court says what it means. You have chills all over in every area. That is why you want to have very specific rules that people must follow — so they know where the line is and what the lines are that they do not want to cross. You want those public interpretations of those rules to be out there. That is why it is so dangerous to allow all the ethics watchdogs to make secret rulings, which they are under this.

Senator Stollery: You recognize the point I make, though.

Mr. Conacher: Oh, yes; it is very difficult.

Senator Stratton: Remember that Crown corporations are included. It is under Bill C-11 that they have those protections for whistle-blowing. The day you come up with the answer for the chill, I will accept your other proposal.

The Chairman: Mr. Conacher, on behalf of the committee, I wish to thank you for attending here today and for answering questions put by honourable senators.

Honourable senators, our next witnesses will be from the First Peoples National Party of Canada and the New Democratic Party of Canada.

Mr. Conacher: Thank you, again. I would be happy to come back, if the committee has more specific questions, after you read the full submission.

Cependant, la protection contre les mesures de représailles se révélera très difficile dans la fonction publique, comme vous l'avez indiqué; dans l'ensemble, être responsable de cette fonction sans pouvoir offrir une telle protection constitue une entrave. Cette protection est cependant nécessaire. Plus il y a de gens qui seront protégés contre les représailles, plus le gouvernement pourra efficacement s'attaquer aux problèmes avec lesquels la société est aux prises.

Le sénateur Stratton : C'est une très bonne réponse, mais elle m'intrigue, car j'ai peine encore à croire qu'on puisse légiférer dans ce domaine, sans être effrayé de toute la transparence et de toute honnêteté nécessaires. Je ne comprends pas; peut-être suis-je dans l'erreur. Ce n'est pas que je ne le souhaite pas, mais j'ai été témoin de trop de cas où des employés — pas nécessairement dans le secteur public mais plutôt dans le secteur privé — ont formulé une plainte directement à leur patron et, l'instant d'après, ils sont congédiés ou ils sont relégués aux oubliettes, sans que personne n'admette qu'une telle situation existe et ne reconnaisse une responsabilité quelconque à cet égard.

Je ne comprends vraiment pas. Ce qui m'inquiète surtout, c'est qu'on a peur de prendre des décisions à cause de cela. Je ne pense pas que vous puissiez négliger le premier aspect de cette question, c'est-à-dire ce que vous voulez, sans vous attaquer au deuxième aspect. Vous devez vous pencher sur les deux aspects. Vous ne pouvez tout simplement pas imposer une règle sans qu'il n'y ait de contrecoup.

M. Conacher : Cela se produit systématiquement pour chaque nouvelle loi adoptée, parce que tous ignorent quelle est son interprétation jusqu'à ce que les tribunaux interviennent. Il y a toujours des contrecoups. C'est pourquoi vous souhaitez établir des règles très précises que les gens doivent respecter — afin qu'ils sachent jusqu'où ils peuvent aller. Vous voulez que la population sache bien clairement quelle est l'interprétation de ces règles. C'est pourquoi il est tellement dangereux d'autoriser tous ces gardiens de l'éthique à prendre des décisions dans le secret, en vertu de cette mesure législative.

Le sénateur Stollery : Vous comprenez cependant mon argument.

M. Conacher : Tout à fait. C'est très difficile.

Le sénateur Stratton : Rappelez-vous que les sociétés d'État sont également visées. Les mesures de protection dont elles jouissent en matière de dénonciation figurent dans le projet de loi C-11. Lorsque vous répondrez aux préoccupations relatives aux contrecoups, j'accepterai votre autre proposition.

Le président : Monsieur Conacher, je souhaite, au nom du comité, vous remercier d'avoir comparu aujourd'hui et répondu aux questions posées par les honorables sénateurs.

Nos prochains témoins proviennent du First People's National Party of Canada et du Nouveau Parti démocratique du Canada.

M. Conacher : Je vous remercie encore une fois. Je serais heureux de témoigner de nouveau devant vous, si vous avez des questions plus précises à me poser après la lecture complète du mémoire.

The Chairman: Our next witnesses represent different political parties. From the New Democratic Party of Canada, I am pleased to welcome Éric Hébert, Federal Secretary. We are also joined by Jerry Fontaine, the President of the First Peoples National Party of Canada.

We would like to proceed by having each of you make a brief presentation, following which, honourable senators will have questions and we can engage in a question-and-answer period. I do not know which of you would like to go first, but I will let you decide between yourselves. Welcome to the committee.

Jerry Fontaine, President, First Peoples National Party of Canada:

[The witness spoke in his native language.]

I introduced myself in the Ojibwa language, which is my first language. My name is Jerry Fontaine. I am from the Anishinabe nation of Sagkeeng in Manitoba, and “Manitoba” in our language means “the place where the creator sits.” I bring greetings from Manitoba.

On behalf of the First Peoples National Party of Canada, I would like to express my thanks to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for providing the First Peoples National Party of Canada an historic opportunity to make a presentation respecting Bill C-2.

The First Peoples National Party of Canada, as you are well aware, is new to the Canadian political arena. Therefore, we honour our obligation to our ancestors, to the people who support the principles of the party and to our future — Bee-duh-buhn — by making a presentation to your committee.

Our elders speak of the importance of representing the interests of our people, our constituents, and, in doing so, we must find balance and harmony. We come here not to pass judgment nor lecture anyone on a parliamentary system that is badly fractured, controlled by power brokers and regional interests. We come here not to speak of corruption or the use of public office for gain. We come rather to speak of equality of opportunity, respect, honesty, humility and truth.

The First Peoples National Party of Canada was born of the dreams of Chiefs Pontiac and Tecumseh of achieving self-determination for the dispossessed and poor, respect for all Canadians and, for Anishinabe peoples, a right to govern and assert our sovereignty.

Why are we involved in this parliamentary process? Bill C-2, we are told, is an attempt to address the lack of accountability in the political process. This is a gargantuan task. How do we minimize the role of money and finances? It is generally understood that finance is a necessity of political life. Having stated this, we recognize as well that it can at various times create problems. It is an interesting dilemma, to be sure. I am quite certain that a process that seeks to control corruption in the financing of political parties and election campaigns is likely to be different than one that seeks to promote fairness. This

Le président : Les prochains témoins représentent deux partis politiques distincts. Je suis heureux d'accueillir Éric Hébert, secrétaire fédéral du Nouveau Parti démocratique du Canada. Nous recevons également Jerry Fontaine, président du First Peoples National Party of Canada.

Nous souhaiterions que chacun de vous fasse une brève déclaration préliminaire. Par la suite, les honorables sénateurs vous poseront des questions auxquelles vous répondrez. J'ignore lequel de vous deux ouvrira le bal. C'est à vous de décider. Je vous souhaite la bienvenue parmi nous.

Jerry Fontaine, président, First Peoples National Party of Canada :

[Le témoin par dans sa langue autochtone.]

Je me suis présenté dans ma langue maternelle, celle des Ojibwas. Je m'appelle Jerry Fontaine. J'appartiens à la Nation anishinabek de Sagkeeng au Manitoba. Dans notre langue, le terme « Manitoba » désigne « là où est assis le créateur ». Je vous transmets les salutations du Manitoba.

Au nom du First Peoples National Party of Canada, je souhaiterais remercier le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles d'offrir à notre parti l'occasion historique de faire valoir son point de vue à propos du projet de loi C-2.

Comme vous le savez, le First Peoples National Party of Canada vient tout juste de faire son apparition sur la scène politique canadienne. Nous faisons donc honneur à nos ancêtres, à ceux qui adhèrent au principe de notre parti et à notre avenir — Bee-duh-buhn — en présentant notre point de vue à votre comité.

Nos aînés reconnaissent qu'il est important de défendre les intérêts de notre peuple et des personnes que nous représentons en cherchant à trouver un juste milieu et une harmonie. Nous ne comparaissons pas devant vous pour porter un jugement ni pour vous faire la leçon sur un système parlementaire qui se trouve dans un état lamentable et qui est à la solde des puissants et des intérêts régionaux. Nous ne comparaissons pas devant vous pour vous parler de la corruption ou de ceux qui tirent un profit personnel de la charge publique qu'ils occupent. Nous souhaitons plutôt aborder l'égalité des chances, le respect, l'honnêteté, l'humilité et la vérité.

Le First Peoples National Party of Canada est né du rêve des chefs Pontiac et Tecumseh d'autodétermination des pauvres et des démunis, du respect de tous les Canadiens et du droit des Anishinabek à se gouverner et à affirmer leur souveraineté.

Pourquoi participons-nous à cet examen parlementaire? Nous avons appris que le projet de loi C-2 vise à corriger les lacunes du système politique en matière de reddition des comptes. C'est digne des travaux d'Hercule. Comment pouvons-nous minimiser le rôle de l'argent et des finances? Tous reconnaissent généralement que les finances constituent une nécessité de la vie politique. Cela étant dit, nous savons également qu'elles peuvent parfois créer des problèmes. C'est certes un dilemme intéressant. Je ne doute nullement qu'un processus visant à enrayer la corruption dans le financement des partis politiques et les campagnes électorales se

process and the resulting Bill C-2 must recognize and respect this fundamental difference. This will determine success and failure. Again, we are not here to cast stones. To us, fairness and equality of opportunity is what Bill C-2 should strive toward.

There are many glaring examples throughout the world of political indifference to the financing of the political process. We have seen situations where political contributions have contravened laws on political financing as we saw in Kohlgate in Germany in 2000, the Israel affair in 2000, and the *Filesa* affair in Spain in 1991, which ultimately led to the defeat of Prime Minister Felipe Gonzalez. We have seen the unauthorized use of government resourcing for partisan political purposes, as was the case with the White House coffee receptions and sleepovers in the Lincoln room, which Clinton used for raising funds in his 1996 re-election campaign. I have to add that that was one of the more innocent examples.

More common and often practiced is the use of public funds to pay staffs that carry out partisan activities. Jacques Chirac, while Mayor of Paris, used patronage posts to save his party from the need of raising private funds. We have seen examples of blatant acceptance of money in return for the promise of a favour in the event of election into office.

The number of nations that have experienced this type of violation is staggering, from smaller countries such as Antigua and undeveloped countries such as New Guinea and Cameroon to major powers such as the United Kingdom and the United States. The point of all this is simply that political financing purity is not that easy. Hence, your committee's gargantuan task.

The First Peoples National Party understands only too well, what the costs of campaigning are by nature prohibitive and exclusive. How many Canadian and Anishinabe citizens have been discouraged from seeking public office because of the lack of financial resources? The consequences are obvious and election campaigns become the exclusive fiefdoms of the "have." Unfortunately, the views of those with the most money are disproportionately heard. Is that what Bill C-2 is attempting to change?

Far too often, political parties woo and then seduce the corporate community to raise funds for multimillion-dollar campaigns. Does that create ample opportunity for influence peddling and fodder for wrongdoing? The First Peoples National Party of Canada firmly believes that every nation must have choice and balance. It is interesting that for balance in the political process we must have strong opposition. Choice and balance make democracy strong and vibrant.

révélera vraisemblablement différent d'un processus voué à la promotion de l'équité. Ce processus et le projet de loi C-2 qui en découle doivent tenir compte de cette différence fondamentale et la respecter. C'est ce qui déterminera le succès ou l'échec de cet exercice. Je le répète, nous ne sommes pas ici pour jeter la pierre. À notre avis, l'équité et l'égalité des chances devraient être les objectifs visés par le projet de loi C-2.

Le monde regorge d'exemples flagrants de l'indifférence de la classe politique au financement du processus politique. Il est arrivé que des contributions politiques aient été versées en dérogation aux lois sur le financement politique, comme nous l'avons vu dans le scandale impliquant Helmut Kohl en Allemagne en 2000, l'affaire d'Israël en 2000 et l'affaire *Filesa* en Espagne en 1991, qui a entraîné au bout du compte la défaite du premier ministre Felipe Gonzalez. Nous avons été témoins de l'utilisation non autorisée de fonds publics à des fins partisans, notamment les réceptions données à la Maison-Blanche et les nuits dans la salle Lincoln pour permettre à Clinton de collecter des fonds lors de sa campagne pour sa réélection en 1996. Je dois ajouter que ce fut l'un des exemples les plus ingénus.

Ce qui est plus courant et plus fréquent, c'est l'utilisation des fonds publics pour rémunérer le personnel exécutant des tâches de nature partisane. Lorsqu'il était maire de Paris, Jacques Chirac s'est servi du favoritisme dans ses nominations pour éviter à son parti la nécessité de recourir au financement privé. Nous avons été témoins de cas flagrants où des personnes ont accepté de l'argent contre la promesse d'avantages dans l'éventualité de l'élection du candidat.

Le nombre de pays aux prises avec ce genre de violations est effarant, des petits pays comme Antigua et des pays sous-développés comme le Cameroun et la Nouvelle-Guinée, aux grandes puissances comme le Royaume-Uni et les États-Unis. Tout cela montre simplement qu'il n'est pas facile d'assainir complètement le financement politique. C'est pourquoi la tâche de votre comité est digne des travaux d'Hercule.

Le First Peoples National Party ne sait que trop que les coûts d'une campagne électorale sont, de par leur nature, prohibitifs et excessifs. Combien de Canadiens et d'Anishinabek ont été empêchés de briguer une charge publique par manque de ressources financières? Les conséquences sautent aux yeux, et les campagnes électorales deviennent l'apanage des nantis. Malheureusement, ce sont les points de vue des plus riches qui sont prédominants. Est-ce ce que le projet de loi C-2 essaie de modifier?

Trop souvent, les partis politiques courtisent et séduisent le monde des affaires pour collecter des fonds afin de financer des campagnes qui coûtent plusieurs millions de dollars. Cela crée-t-il un terreau favorisant le trafic d'influence et les actes répréhensibles? Le First Peoples National Party of Canada est convaincu que chaque pays doit avoir le choix et trouver le juste équilibre. Il est intéressant de noter qu'une opposition forte est nécessaire au juste équilibre du processus politique. Le choix et le juste équilibre renforcent et dynamisent la démocratie.

The goal of the First Peoples National Party of Canada is to establish a long-term agenda and action plan for all Anishinabe peoples and the dispossessed. The First Peoples National Party of Canada supports Bill C-2 and its clean political and campaign financing objectives, as it may give parties such as the First Peoples National Party of Canada a stronger voice in the Canadian political process. It is our hope that Bill C-2 will throw open the doors for democracy and political participation and allow more Anishinabe citizens to seek public office and increase voter turnout. This, in turn, will empower our communities to identify our own leaders and to have those leaders address our issues and to speak on our behalf.

The right to vote is a fundamental political right. It is a right that the First Peoples National Party of Canada believes in because increased and empowered political participation can revitalize representative democracy.

Bill C-2 must allow constituencies to focus entirely on their issues. I emphasize “their issues” because it is the people who should dictate direction, not corporate or special interests. Bill C-2 must focus on levelling the playing field, on opening up the political process to better and more representative candidates and, of course, make our elected representatives more accountable to the people.

The First Peoples National Party of Canada professes no expertise in political party and campaign financing. However, we leave you with our recommendations by asking the following questions: What should we propose? Should we propose a balance between public and private financing? Should we propose stringent rules concerning private donations? Should we propose a threshold on parties’ expenditures linked to election campaigns? Should we propose complete transparency of party accounts? Should strict accounts of all revenue expenditures be submitted annually to an independent audit authority, which will be made public with complete declaration about the identity of donors? Should we propose the establishment of an independent audit authority and meaningful sanctions for those who violate the rules? Should we propose to establish criteria ensuring balance between government financing, the electorate and party support? Should we propose and encourage political participation in the political process, including individual financial support? The First Peoples National Party of Canada recognizes very well that membership fees and non-controversial sources of finances are not sufficient to offset the expenditures of the political process.

Political parties should receive financial contributions from government in order to prevent dependency on private donors and to guarantee equality of opportunity. Government financial contributions should be calculated in ratio to voter support,

Le First Peoples National Party of Canada vise à établir un programme et un plan d’action à long terme pour tous les Anishinabek et les démunis. Il appuie le projet de loi C-2 et ses objectifs clairs en matière de financement politique et de financement des campagnes électorales, cette mesure législative étant susceptible de donner aux partis comme le nôtre davantage de voix au chapitre dans la vie politique canadienne. Nous espérons que le projet de loi favorisera la démocratie et la participation politique, qu’il permettra à plus d’Anishinabek de briguer une charge publique et qu’il accroîtra la participation électorale, donnant ainsi à nos collectivités le pouvoir de choisir ses dirigeants qui pourront s’attaquer aux problèmes qui nous sont propres et s’exprimer en notre nom.

Le droit de vote est un droit politique fondamental. Le First Peoples National Party of Canada croit en ce droit, parce qu’une participation politique accrue et affranchie peut revitaliser la démocratie représentative.

Le projet de loi C-2 doit permettre aux parties prenantes de se concentrer sur les problèmes qui leur sont propres. J’insiste sur l’expression « problèmes qui leur sont propres », car ce sont les citoyens qui doivent donner l’orientation et non pas le monde des affaires ou les représentants d’intérêts spéciaux. Le projet de loi doit surtout viser à uniformiser les règles, à rendre le processus politique plus ouvert de façon à attirer des candidats plus compétents et plus représentatifs et, naturellement, à faire en sorte que les élus rendent davantage de comptes à la population.

Le First Peoples National Party of Canada ne prétend pas être expert en financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cependant, nous vous formulons nos recommandations en vous posant les questions suivantes : que devrions-nous proposer? Devrions-nous proposer un juste milieu entre le financement public et le financement privé? Devrions-nous proposer des règles rigoureuses régissant les dons des particuliers? Devrions-nous proposer une limite aux dépenses engagées par les partis politiques lors des campagnes? Devrions-nous proposer la complète transparence dans les comptes des partis? Un bilan rigoureux de toutes les recettes et dépenses devrait-il être présenté annuellement à un vérificateur indépendant, qui publierait un rapport précisant l’identité des donateurs? Devrions-nous proposer la création d’un poste de vérificateur indépendant et l’établissement de sanctions plus sévères pour punir ceux qui contreviennent aux règles? Devrions-nous proposer l’adoption de critères garantissant l’équilibre entre le financement public, le financement par les particuliers et le financement des partis politiques? Devrions-nous proposer et encourager la participation au processus politique, y compris le financement par les particuliers? Le First Peoples National Party of Canada sait pertinemment que les droits d’adhésion et les sources de financement non controversées ne contrebalancent pas les dépenses inhérentes au processus politique.

Il faudrait accorder aux partis politiques des fonds publics pour que ceux-ci ne dépendent pas uniquement des dons des particuliers et afin de garantir l’égalité des chances. Les fonds publics devraient être versés en fonction des suffrages obtenus et

evaluated on votes cast, seats won. This would enable new parties such as the First Peoples National Party of Canada to enter the Canadian political process and compete on a level playing field.

[The witness spoke in his native language.]

I just stated that I am very honoured to have this opportunity to speak to the ladies and gentlemen here today. It is with all my heart I say “meegwetch,” and I bring greetings from my people, “meegwetch” in the spirit of Pontiac and Tecumseh, and all my relations.

[Translation]

Éric Hébert, Federal Secretary, New Democratic Party of Canada: Mr. Chairman, I am the Federal Secretary of the New Democratic Party of Canada. I should like first to thank you for inviting me to come and express our views on the changes proposed in Bill C-2.

It is not hard to imagine that the NDP, as any other political party, will focus primarily on matters of financing and legislation surrounding the changes to the Elections Act, which is an area which greatly affects us. It is for those reasons that I shall restrict my comments on the other issues related to the bill while still putting more emphasis on the proposed changes to the Elections Act.

[English]

I see this as a continuation of the important work that was done in Bill C-24 in 2003. This is an important step forward in making politics more accessible and more accountable. For those reasons, it is an important step further along that journey. However, there are some aspects to the legislation that I would ask senators to be sensitive to, particularly when it comes to the inadvertent impacts that the proposed legislation will have on our local levels of organizing.

I say this not as someone who works at the local level but as someone who works at the national level and feels equipped to deal with a lot of the issues that this bill will bring forward. I am concerned for a number of the volunteers in all political parties who, as you know, work very hard at the local level to achieve many of the demands that we put upon them. I also worry about some of the aspects of this legislation and how they may actually impact upon them.

First, let me tell you that the lowering of the cap on individual contributions is a very healthy thing. It is something that the NDP had called for when Bill C-24 was put forward. We believed that particular limit was too high when we looked at it. We believe this \$1,000 limit is a healthy one.

I ask senators to consider that the \$1,000 limit not be indexed to inflation, or at least that you bring in line the indexation with 2006 and not 2004.

non pas en vertu des sièges gagnés. Ainsi, les nouveaux partis comme le First Peoples National Party of Canada pourraient faire leur entrée sur la scène politique canadienne, où les règles seraient les mêmes pour tous.

[Le témoin parle dans sa langue autochtone.]

Je viens de dire que ce fut un honneur d'avoir eu l'occasion de prendre la parole devant vous aujourd'hui. Je vous dis du fond du cœur : « Meegwetch ». Je vous transmets les salutations de mon peuple. « Meegwetch » au nom de Pontiac et de Tecumseh ainsi qu'en celui de tous les miens.

[Français]

Éric Hébert, secrétaire fédéral, Nouveau parti démocratique du Canada : Monsieur le président, je suis secrétaire fédéral du Nouveau parti démocratique du Canada. J'aimerais premièrement vous remercier de m'avoir invité à venir vous présenter nos pensées sur les changements présentés par le projet de loi C-2.

Il va être assez facile de croire que le NPD, comme n'importe quel parti politique, va passer un peu plus de temps sur les questions du financement et des lois qui concernent les changements à la Loi électorale, étant que c'est un domaine qui nous touche de près. Pour ces raisons je vais réserver mes commentaires sur les autres aspects de la loi, mais quand même mettre plus d'accent sur les changements proposés à la Loi électorale.

[Traduction]

Je crois que cela s'inscrit dans la suite des travaux importants dans le cadre du projet de loi C-24 en 2003. C'est un progrès important car cet exercice rend la politique plus accessible et plus responsable. C'est pourquoi c'est un progrès important. Cependant, je demanderais aux sénateurs d'examiner attentivement certains aspects de la mesure législative, particulièrement les répercussions néfastes qu'elle entraînera sur nos organisations locales.

Je ne m'exprime pas en tant que personne qui travaille au niveau local, mais en tant que parlementaire qui œuvre au niveau national et qui a l'impression d'avoir les moyens de s'attaquer à nombre de questions qui découleront de ce projet de loi. Ce qui me préoccupe, ce sont les bénévoles qui, dans tous les partis politiques — comme vous le savez —, ne ménagent aucun effort au niveau local pour satisfaire à nos nombreuses exigences. Je m'inquiète également de certains aspects de ce projet de loi et de leurs répercussions possibles sur ces bénévoles.

Premièrement, je vous dirai que la réduction de la limite des contributions des particuliers est une mesure très judicieuse. C'est ce que proposait notamment le NPD lors de l'étude du projet de loi C-24. Nous étions d'avis que cette limite était trop élevée alors. Nous croyons que ce plafond de 1 000 \$ est judicieux.

Je demande aux sénateurs de tenir compte du fait que cette limite de 1 000 \$ n'est pas indexée à l'inflation. Je vous demande à tout le moins que l'indexation se fasse en fonction de 2006 et non pas en fonction de 2004.

We support the changes when it comes to not allowing corporate and union contributions whatsoever. We brought this concern to the House of Commons when they invited us to speak on Bill C-24, and a change we feel helps us clarify many of the things that seem to be unclear.

Under the current law, the \$1,000 contribution limit by unions and corporations is applied in such a way that confuses a lot of folks. For example, the local union in B.C. that controls its own money could make a \$1,000 contribution to a local candidate. A local from the same union in Nova Scotia could make a \$1,000 contribution. Inadvertently, that union would break the law, not necessarily realizing that an arm of their union has done the same thing elsewhere.

This is also true for corporations that are not franchises or that have various levels of structure. For those reasons, we are glad to see this change to eliminate these contributions altogether.

[Translation]

The elimination of cash contributions of \$20 ties our hands and it concerns us. If somebody wants to make a \$30 contribution, it has to be done by cheque, money order or credit card. I fully understand the reasoning behind these changes which aim at ensuring a greater degree of transparency in the system and identifying the source of the contributions.

My greatest concern has to do with the town hall meetings and the electoral associations. Not only the district association but the person making the contribution either by credit card or cheque, incur in some cases additional costs and we would like to find a solution to this problem.

On the other hand, we find that there are some positive elements in the bill but I will not focus on them. I just wanted to make you aware of our concerns with regard to possible influence peddling through gifts, goods and services, et cetera.

The bill also requires the candidate or his official agent to file a report which translates into an increase in the number of tasks for our district associations. I would suggest that you keep this aspect in mind and not impose a penalty for not filing their report on time, the same way as we often do in the case of district associations which do not file their report on time. Let us not add to the burden by forcing a visit to the provincial superior court in such cases and let us not require an appearance before a judge to apply for an extension for filing the report. The bill must give the Chief Electoral Officer the authority to accept the delayed report with some explanations, the same way as a riding which filed its annual financial report beyond the deadline had the right to properly apologize so that people would not be forced to appear too often before a judge.

Nous appuyons les modifications qui n'autorisent pas les contributions de la part des syndicats et des entreprises. C'est un point que nous avons soulevé lorsqu'un comité de la Chambre des communes nous avait invités pour connaître notre opinion sur le projet de loi C-24, et il s'agit d'un changement qui, selon nous, nous aidera à clarifier bien des aspects qui semblent ambigus.

En vertu de la loi actuelle, la limite de 1 000 \$ pour les contributions des syndicats et des sociétés est appliquée d'une façon qui déroute bien des gens. Par exemple, une section locale d'un syndicat en Colombie-Britannique, qui gère ses fonds, pourrait verser 1 000 \$ au candidat de l'endroit. Une section locale du même syndicat en Nouvelle-Écosse pourrait donner le même montant. Ainsi, ce syndicat contreviendrait à la loi par mégarde, ne s'étant pas rendu compte que deux sections locales avaient fait la même chose.

Cela vaut également pour les sociétés qui ne sont pas franchisées ou qui sont dotées de multiples structures. C'est pourquoi nous sommes heureux de constater ce changement qui permet d'éliminer ces contributions.

[Français]

L'élimination des contributions en espèces à 20 \$ nous limite. Cela nous inquiète. Si quelqu'un veut contribuer à un montant de 30 \$, il doit le faire par chèque, mandat de poste ou carte de crédit. Je comprends tout à fait le raisonnement qui sous-tend ces changements visant à la transparence du système et à retracer la provenance des contributions.

Ma plus grande inquiétude concerne les assemblées locales et les associations électorales. Les contributions faites par carte de crédit ou par chèque imposent dans certains cas des frais supplémentaires, non seulement à l'association de circonscription mais aussi à la personne qui fait la contribution. Nous aimerions trouver une solution à ce problème.

Par contre, nous trouvons que la loi comporte plusieurs éléments positifs, mais je ne m'y attarderai pas. Je voulais que vous soyez au courant de nos inquiétudes quant au trafic d'influence qui pourrait avoir lieu par le biais de cadeaux, de biens et services ou autres.

Également, la loi demande qu'un rapport soit fait par le candidat et son agent officiel, ce qui augmente le nombre des tâches pour nos associations de comté. Je vous propose de garder à l'esprit cet aspect et de ne pas pénaliser ceux qui déposent leur rapport en retard de la même façon qu'on pénalise souvent les associations de comté qui ne soumettent pas leur rapport à temps. N'ajoutons pas au fardeau en rendant nécessaire un recours juridique auprès des cours supérieures provinciales dans ces situations et n'exigeons pas de comparution devant un juge pour l'acceptation du délai du dépôt du rapport. La loi doit donner au directeur général des élections le pouvoir d'accepter le rapport en retard avec certaines explications, de la même façon qu'une circonscription qui remettait son rapport financier annuel en retard avait le droit de présenter des excuses appropriées, de sorte que les gens ne soient pas obligés de comparaître trop souvent devant les juges.

There are several other elements I wish to discuss but they will surely come up in our discussions. I look forward to answering your questions.

[English]

The Chairman: Thank you very much for two excellent presentations.

Mr. Hébert, I think I know what indexing to inflation means. However, I am not clear whether you are for it or against it. As I understand what you have told us today, the NDP would like to see the limit capped at the current \$1,000. The party would prefer this amount not be indexed to inflation, yet you go on to say that you would like to bring the indexation in line with 2006 rather than 2004.

Mr. Hébert: I am giving you two different scenarios. I would prefer to see the \$1,000 capped limit as the limit in current dollars perpetually, so it is always \$1,000 and not indexed to inflation.

However, if you decide that it absolutely must be indexed to inflation, then I ask you to consider indexing it to 2006 dollars rather than 2004 dollars so that at least the increase in the maximum allowable donation is not on a steady incline. That incline, I fear, contributes to less accountability rather than more.

The Chairman: If inflation is running at 2 or 3 per cent a year, what do you think the limit will be like in ten years without indexation?

Mr. Hébert: I suspect there will be many changes to the Canada Elections Act before we get to that point. In the meantime, I think \$1,000 is plenty in terms of contribution.

Should the inflation rate go up to very high amounts, we can always examine further changes to the act. Generally, we prefer the limits to stay low and not go up continuously for the purposes of those who can afford it.

Senator Zimmer: Gentlemen, thank you for your presentations.

I would like to declare a non-conflict of interest. It is always nice to see Mr. Fontaine, and I declare my friendship with him.

I am trying to put some of these things together here. Mr. Hébert, maybe I can start with you. You talked about lowering the cap from \$5,000 to \$1,000. In an organization that is 80 per cent — these laws brought in about two years ago — an assessment or evaluation has not been done on that. Second, it has only been two years since that change occurred. The change to \$1,000 is dramatic.

Without any assessment at this point on that, why would you support such a large change down to \$1,000?

Mr. Hébert: My sense is that certainly political parties are doing assessments of their contributions on a regular basis. I certainly know that our party looked carefully at what that change meant to our donor base. We know that a good chunk of

Il y a plusieurs autres éléments dont j'aimerais discuter mais ils ressortiront sûrement dans nos discussions. Je suis ouvert à vos questions.

[Traduction]

Le président : Merci infiniment de ces deux excellents exposés.

Monsieur Hébert, je pense que je sais ce que veut dire « indexer à l'inflation ». Cependant j'ignore si vous êtes pour ou contre. Si j'ai bien compris vos propos, le NPD souhaiterait que la limite demeure au niveau actuel de 1 000 \$. Il préférerait que ce montant ne soit pas indexé à l'inflation, mais vous ajoutez que l'indexation devrait se faire en fonction de 2006 et non pas en fonction de 2004.

M. Hébert : Je vous donne deux scénarios différents. Je préférerais que la limite de 1000 \$ soit en dollars actuels et ne soit jamais indexée à l'inflation.

Cependant, si vous décidiez que l'indexation à l'inflation était absolument nécessaire, je vous demanderai alors d'envisager cette indexation en fonction des dollars de 2006 et non pas en fonction des dollars de 2004, au moins afin que l'augmentation du montant maximal autorisé ne soit pas constante, augmentation qui, je le crains, restreint la reddition des comptes plus qu'il ne l'améliore.

Le président : Si le taux d'inflation annuel s'établissait à 2 ou 3 p. 100, à combien, selon vous, s'établirait cette limite dans 10 ans s'il n'y avait pas d'indexation?

M. Hébert : Je suppose que, auparavant, la Loi électorale du Canada fera l'objet de nombreuses modifications. D'ici là, je pense que la limite de 1 000 \$ est tout à fait suffisante.

Si le taux d'inflation devait augmenter considérablement, nous pourrions toujours envisager d'apporter d'autres modifications à la loi. Généralement, nous préférons que les limites demeurent à un faible niveau et n'augmentent pas constamment au profit de ceux qui en ont les moyens.

Le sénateur Zimmer : Messieurs, merci de vos exposés.

Je voudrais déclarer que je ne suis pas en conflit d'intérêts. C'est toujours un plaisir de rencontrer M. Fontaine, et je déclare mon amitié avec lui.

J'essaie d'établir un lien entre des points qui viennent d'être abordés. M. Hébert, je pourrais peut-être commencer par vous. Vous avez évoqué la réduction de la limite qui est passée de 5 000 à 1000 \$. Pour une organisation, il s'agit d'une diminution de 80 p. 100 — ces mesures législatives remontent à environ deux ans. Il n'y a pas eu d'évaluation à cet égard. Ensuite, ce changement est survenu il y a à peine deux ans. Faire passer la limite à 1 000 \$ est catastrophique.

Sans même avoir évalué quoi que ce soit, vous seriez prêt à accepter que la limite soit fixée à 1 000 \$?

M. Hébert : À mon avis, les partis politiques évaluent régulièrement les contributions qu'ils reçoivent. Chose certaine, notre parti a examiné attentivement l'incidence de ce changement sur notre base de donateurs. Nous savons qu'une bonne partie

our donors, about 20 per cent, contribute more than \$1,000 in a given year. We accept that reality in terms of the impact that it will have on political party financing.

Should there be more examination in terms of how public financing versus private financing actually impacts people, I think we have had enough time and certainly enough reports to be able to examine the impact on political parties.

I am not a hundred per cent sure that we need to spend more time examining. I think there is certainly a clear understanding that lowering the caps actually has a beneficial view at least from the public in terms of the accountability of political parties and where their financing comes from.

Senator Zimmer: I will say this again, and I have said the same thing to other witnesses: The words of open transparency and accountability have no relation to the limits. You can be open, transparent and accountable at a dollar or a million dollars, or not accountable at both. To me, there is no relationship between the two.

Second, I do not think we have had enough time to evaluate this. It has probably been about a year since doing that, but some use the example now that 80 per cent of the donations are \$200 or less. I think that is probably the right way to go. I do not believe we have had the opportunity to examine it far enough. What are your thoughts on that?

Mr. Hébert: Once again I believe there is an optics issue. As political parties who sit in the House of Commons and who represent our democracy, we need to ensure that a system is in place that is, from the optics of the ordinary voter, as fair as possible.

Despite the fact that a dollar might have influence, I think most people see a dollar as not having as much influence as a \$2,000 or \$3,000 contribution. At least in the optics of the matter I think it is worthwhile. I do feel we have had time as political parties to examine the impact. Now certainly, you may decide as senators that you want to spend more time doing so, but the optics alone make the case for us.

Senator Zimmer: I want to move on to the elimination of the cash contribution, lowering it to \$20. I thought you would probably support that since you have said lower is a better perception. You have talked about a \$30 limit. What limit would you put on it, if not \$20?

Mr. Hébert: The issue of cash donations is one that can easily be caught by the same sort of situation. As long as the \$100 donation can be traced to the person that made the donation that is the best way for us to proceed. Now, whether there is a limit of \$30 or \$100, to be honest with you, makes less of an impact to me as it does that we document the donations properly. I think political parties are doing that very well at this point; perhaps less so in the past, but certainly better at this point in terms of documenting the sources of revenue.

d'entre eux, environ 20 p. 100, donnent plus de 1 000 \$ par année. Nous acceptons cette réalité ainsi que les répercussions sur le financement de notre parti politique.

Si nous avions voulu comparer les répercussions du financement public et du financement privé sur les partis politiques, je pense que nous avons eu suffisamment de temps et de rapports pour le faire.

Je ne suis pas tout à fait certain que nous devrions consacrer plus de temps à un examen. J'estime qu'il est évident qu'une réduction des limites de contribution ne peut qu'être bien vue par le public, en ce qui concerne la responsabilité des partis politiques et leurs sources de financement.

Le sénateur Zimmer : Je vais répéter ce que j'ai déjà dit aux autres témoins : la transparence et la responsabilité n'ont rien à voir avec les limites. On peut être transparent et comptable avec un dollar ou avec un million de dollars, ou ne pas l'être du tout. Selon moi, il n'y a aucun lien entre les deux.

Ensuite, je ne crois pas que nous ayons eu assez de temps pour mener une évaluation. La dernière remonte peut-être à un an, mais certains prétendent maintenant que 80 p. 100 des dons sont inférieurs à 200 \$. C'est probablement la chose à faire. Je n'ai pas eu l'occasion d'évaluer les contributions. Qu'en pensez-vous?

M. Hébert : Encore une fois, c'est une question d'optique. En tant que députés à la Chambre et représentants de la démocratie, nous devons nous assurer que le système en place est le plus équitable possible aux yeux des simples électeurs.

Même si chaque dollar compte, la plupart des gens considèrent qu'un dollar n'a pas autant d'influence qu'une contribution de 2 000 ou 3 000 \$. Dans les circonstances, c'est peut-être normal. J'estime que les partis politiques ont eu suffisamment de temps pour examiner les impacts. Maintenant, c'est à vous, sénateurs, de décider si vous voulez le faire, mais les faits parlent d'eux-mêmes.

Le sénateur Zimmer : J'aimerais maintenant parler de l'élimination des contributions en espèces, lesquelles ont été réduites à 20 \$. Je pensais que vous seriez pour car vous avez dit que les petites sommes étaient mieux perçues. Vous avez parlé d'une limite de 30 \$; laquelle imposeriez-vous, si ce n'est pas 20 \$?

M. Hébert : On pourrait très bien appliquer tout cela aux dons en espèces. Il faut tout simplement pouvoir retracer la personne qui a fait un don de 100 \$. Maintenant, que la limite soit fixée à 30 ou à 100 \$, pour être honnête avec vous, cela m'importe peu étant donné que nous consignons les dons adéquatement. Je pense d'ailleurs que les autres partis politiques en font autant, même si cela n'a pas toujours été le cas.

Certainly when the money is spent, they will have to include the expenditures in their reports. I believe that they will have to prove the source of the money so that is the key part of how we deal with things. Now, whether it is traceable is the issue, not whether it is actually written by cheque or whether it is a cash donation.

Senator Zimmer: Mr. Fontaine, I want to ask you a couple of questions. On page 8 of your brief, you say your organization “professes no expertise in political party and campaign financing,” while on the previous page you say that your organization “...supports Bill C-2 in its ‘clean’ political and campaign financing objectives.” There seems to be a bit of a discrepancy there. You say you do not have any expertise in those areas, yet on the other hand, you say that you support the existing Bill C-2. In addition, what do you mean by “clean political campaign financing objectives?”

Mr. Fontaine: In terms of Bill C-2, we have been told that the intent of it is to improve accountability, openness and transparency. We agree with that intention. It is the general principle to which we hold firm.

What was your other question?

Senator Zimmer: What are you referring to when you say “clean?”

Mr. Fontaine: Basically, again, the intent of Bill C-2 is to promote transparency and accountability. The rationale behind that is that the political process up until now has not been open, has not been accountable and has not been transparent. The intent, I take it, is to promote accountability and to clean up what needs to be cleaned up.

Senator Zimmer: Another comment you have is a “balance between public and private financing.” Do you have a formula or an idea of what you mean, or is that more of a generic statement?

Mr. Fontaine: It is more of a generic statement. Again, private financing of a First Nations political party would be difficult because most of the support we get is from the people at the reserve level. Many of our people do not have the financial wherewithal to make large financial contributions to the process, so smaller parties, such as the First People’s National Party, would require some type of public assistance to be able to participate in the process.

Senator Zimmer: Another comment you have is a threshold on parties’ expenditures linked to election campaigns. Do you have an idea of where the limits should be?

Mr. Fontaine: In the last federal election, the First Peoples National Party of Canada spent \$4,000. I think that amount is very different from what either the Conservatives or the Liberals spent.

Senator Zimmer: Do you have any recommendations on the level of donation?

Mr. Fontaine: No, I do not.

Les partis doivent évidemment inscrire toutes les dépenses dans leurs rapports et indiquer la provenance des fonds. C’est essentiel. Ce qui compte, c’est la traçabilité et non de savoir si les dons ont été faits par chèque ou en espèces.

Le sénateur Zimmer : Monsieur Fontaine, j’aimerais vous poser quelques questions. À la page 8 de votre mémoire, vous dites que votre organisation « ne se prétend pas experte en matière de partis politiques et de financement des campagnes », alors qu’à la page précédente, vous affirmez qu’elle « appuie le projet de loi C-2, compte tenu de ses objectifs politiques et financiers transparents ». Il semble y avoir une contradiction. Vous dites ne pas avoir d’expérience dans ces domaines, pourtant vous êtes en faveur du projet de loi C-2. De plus, qu’entendez-vous par « objectifs politiques et financiers transparents ».

M. Fontaine : On nous a dit que le projet de loi C-2 visait à accroître la responsabilité et la transparence. Nous approuvons le but visé dans cette mesure législative. Nous défendons ce principe.

Quelle était votre autre question?

Le sénateur Zimmer : Qu’entendez-vous par « transparents »?

M. Fontaine : Au fond, le projet de loi C-2 favorise la transparence et la responsabilité. Si l’on a présenté cette mesure législative, c’est parce que le processus politique n’a pas toujours été des plus comptables et des plus transparents. Ce projet de loi, à mon sens, vise à promouvoir la responsabilité et à mettre de l’ordre au sein du gouvernement.

Le sénateur Zimmer : Vous avez également parlé d’« un équilibre entre les financements public et privé ». Pouvez-vous m’expliquer un peu ce que cela signifie?

M. Fontaine : Ce n’est qu’une formule générique. Encore une fois, le financement privé d’un parti politique autochtone serait difficile car la plupart des dons proviennent des réserves et beaucoup de gens, chez nous, n’ont pas les moyens de faire d’importantes contributions. Par conséquent, les petits partis tels que le First Peoples National Party devraient recevoir une aide de l’État pour pouvoir entrer dans l’arène politique et affronter les autres partis.

Le sénateur Zimmer : Vous avez aussi parlé d’un seuil pour les dépenses que peut engager un parti dans une campagne électorale. Selon vous, à combien devrait-on fixer la limite?

M. Fontaine : Au cours de la dernière campagne électorale, le First Peoples National Party a dépensé 4 000 \$. Je crois que nous sommes bien loin des dépenses des conservateurs et des libéraux.

Le sénateur Zimmer : Avez-vous des recommandations au sujet des dons?

M. Fontaine : Non.

Senator Comeau: Mr. Fontaine, I want to go to recommendation 8 of your presentation, on page 9, where you suggest:

Political parties should receive financial contributions from government in order to prevent dependency on private donors and to guarantee equality of opportunity. Government financial contributions should be calculated in ratio-to-voter support; evaluated on votes cast; seats won.

My understanding is that you get back \$1.79 for every vote cast. Are you suggesting that you would like to see this changed and that it would be calculated on the number of seats that you win? At the present time, probably in your circumstances, that might actually reduce the amount.

Mr. Fontaine: The focus of that was primarily to look at this notion of proportional representation in government. For a small party like the First Peoples National Party of Canada proportional representation is an avenue that would allow us to participate more fully in the political process. Obviously, Bill C-2 does that as well, but also proportional representation would enable smaller parties such as the First Peoples National Party of Canada an opportunity to gain a seat in Parliament.

Senator Comeau: It is important that you make that distinction, but this would be quite valuable on votes cast in Bill C-2 based on proportional representation. I read it under the current system, which would be probably unfavourable to you, unlike proportional representation.

Mr. Fontaine: We support that.

Mr. Hébert: Just so you know, political parties that do not get 2 per cent of the national vote do not qualify for that \$1.79 per vote. One thing that the NDP has been saying in committees in the past is that we would really like to see all parties have an equal share of their \$1.79 per vote because it actually values some votes over others. I do not want to speak for my colleague, but I would strongly encourage people, if they were looking at changes, that they consider that all political parties should be entitled to the same per vote subsidy than the parties that get 2 per cent or more of the vote.

Senator Comeau: That is an extremely important point you just raised and it had slipped my mind that in fact there is a limit to how much comes back.

Senator Zimmer: About 10 days ago, four small party representatives appeared as witnesses, and Mr. Arlow emphasised that the limits remain at \$1,000 and \$5,000. All of the witnesses were very adamant about the limits. What are your comments on that? All four witnesses were members of small political parties.

Mr. Hébert: It would be difficult for me to guess at their motivations, and I cannot even speak to which of those parties were here. However, I can say that in a lot of cases smaller parties do tend to rely on a very small number of donors, and so it would seem logical in my mind that they would prefer to have higher

Le sénateur Comeau : Monsieur Fontaine, j'aimerais parler de la recommandation n° 8 de votre mémoire, à la page 9, qui se lit comme suit :

Les partis politiques devraient recevoir des contributions financières de l'État pour empêcher la dépendance à l'égard des donateurs privés et garantir l'égalité des chances entre les partis politiques. Les contributions financières de l'État devraient être calculées en fonction du soutien politique dont jouissent les partis, évalué selon des critères objectifs tels que le nombre de voix ou de sièges.

Je crois savoir que vous recevez 1,79 \$ pour chaque vote. Êtes-vous en train de dire que vous préféreriez que ce soit calculé en fonction du nombre de sièges obtenus? Pour l'instant, dans votre cas, cela pourrait réduire le montant alloué.

M. Fontaine : On voulait surtout mettre l'accent sur la notion de représentation proportionnelle au gouvernement. Pour un petit parti comme le First Peoples National Party, la représentation proportionnelle serait un bon moyen de participer pleinement au processus politique. Évidemment, le projet de loi C-2 va aussi dans ce sens; la représentation proportionnelle donnerait la possibilité aux petits partis d'obtenir des sièges au Parlement.

Le sénateur Comeau : Il est important que vous fassiez valoir cet argument parce qu'on pourrait en tenir compte lors du vote sur le projet de loi C-2. Le système actuel ne vous est pas favorable, contrairement à une représentation proportionnelle.

M. Fontaine : Nous en sommes conscients.

M. Hébert : Je vous rappelle que les partis politiques qui obtiennent moins de 2 p. 100 des suffrages à l'échelle nationale ne peuvent percevoir la somme de 1,79 \$ par vote. Le NPD a souvent dit en comité qu'il aimerait voir tous les partis toucher leur part car, en réalité, certains sont avantagés. Je ne veux pas m'exprimer pour mon collègue, mais j'encouragerais fortement les gens qui veulent des changements à réfléchir au fait que tous les partis politiques devraient avoir droit à la même subvention versée par vote compté que les partis qui obtiennent au moins 2 p. 100 des votes exprimés dans une élection.

Le sénateur Comeau : Vous venez de soulever un point extrêmement important et j'avais oublié qu'une limite s'imposait.

Le sénateur Zimmer : Il y a environ 10 jours, quatre représentants de petits partis ont comparu devant nous, et M. Arlow a souligné que les limites demeuraient à 1 000 et à 5 000 \$ respectivement. Tous les témoins tenaient beaucoup à ces limites. Qu'avez-vous à dire à ce sujet? Les quatre témoins étaient tous membres de petits partis.

M. Hébert : Il m'est difficile de deviner leurs motivations, d'autant plus que je ne peux pas parler aux témoins en question. Toutefois, je peux vous dire que, dans bien des cas, les petits partis comptent normalement sur un nombre très restreint de donateurs. Par conséquent, il me paraît logique qu'ils préfèrent avoir des

limits rather than lower limits for the purposes of their own funding. I would suggest that giving them access to the \$1.79 is a better and a more fair method than playing with limits that then affect all the political parties that would also be able to play in that same realm.

Mr. Fontaine: The First Peoples National Party of Canada recognizes the importance of financing and the impact financing has on our participation. Of course we still support the \$1,000 and \$5,000 limits. There is no question about that.

Senator Campbell: They liked to leave it here because a small party may have two or three people who would donate \$5,000 each, which was a significant amount to their total pot.

The Chairman: There was one party where someone was actually giving \$20,000.

Senator Campbell: Yes, \$20,000, right.

Senator Comeau: I imagine it would help make a dent in the financing.

As I understand it, and my colleague and I were just talking about this, there is some kind of a court challenge at the present time on this 2 per cent limit. Are you aware of the status of that?

Mr. Hébert: I believe it is still before the courts. From what I understand, we may not hear more about it until the end of this year. Despite the fact that we are not actively involved in the case, we support the challenge.

Senator Comeau: I want to come back to the question raised by the chair regarding the \$1,000, and how you want it to be anchored at \$1,000 rather than indexed to inflation. This point suggests to me that you sense that \$1,000 is still too high.

Mr. Hébert: If you ask the average political party contributor, or any charitable contributor in this country whether \$1,000 is something they could afford in a given year, most people would find that amount difficult to imagine. You must factor in that the \$1,000 limit actually applies to federal parties separate from parties at the local level. Thus, technically, the limit is closer to \$2,000. You must add to that limit leadership campaigns which have an additional \$1,000 limit. You are then into the realm of significant contributions and falling back into the trap of giving the impression that people can buy influence.

For that purpose, keeping the \$1,000 at the \$1,000 limit is useful and important.

Senator Comeau: This step would be the first in eventually seeking an amount more in line with what the average Canadian can afford to contribute to a political party?

Mr. Hébert: That is right.

Senator Comeau: There is still the question of the income tax deductibility of these amounts, of course. I am not sure if the tax deduction reduces it by 50 per cent, but let us say it does. Based on the income tax deduction, the maximum donation is reduced to \$500 at that point. At this point are we closer to what you consider that an average Canadian is able to contribute?

limites de contribution plus élevées. Leur donner 1,79 \$ par vote serait, à mon avis, plus juste que de jouer avec les limites qui touchent tous les partis politiques.

M. Fontaine : Le First Peoples National Party of Canada reconnaît l'importance du financement et l'incidence qu'il a sur sa participation. Bien entendu, nous sommes toujours favorables aux limites de 1 000 et 5 000 \$. Il n'y a aucun doute là-dessus.

Le sénateur Campbell : C'est certain, puisqu'un petit parti peut recevoir deux ou trois dons de 5 000 \$, ce qui fait grandement augmenter le montant de la cagnotte.

Le président : Quelqu'un a déjà donné à un parti la modique somme de 20 000 \$.

Le sénateur Campbell : Oui, c'est vrai.

Le sénateur Comeau : C'est excellent pour leurs finances.

Si j'ai bien compris, et d'ailleurs mon collègue et moi en parlions plus tôt, la limite de 2 p. 100 fait présentement l'objet d'une contestation judiciaire. Savez-vous où en est le dossier?

M. Hébert : Je crois qu'il est toujours devant les tribunaux. Il se peut que nous n'en entendions plus parler jusqu'à la fin de l'année. Même si nous ne sommes pas impliqués directement dans cette affaire, nous donnons notre appui.

Le sénateur Comeau : J'aimerais revenir à la question soulevée par le président concernant la limite de 1 000 \$, et la raison pour laquelle vous voulez une limite fixe et non une limite indexée à l'inflation. Dois-je en déduire que vous trouvez la limite de 1 000 \$ encore trop élevée?

M. Hébert : Si vous demandez au donateur canadien moyen à un parti politique ou à quiconque fait une contribution s'il a les moyens de donner 1 000 \$ au cours d'une année donnée, il vous répondra, dans la plupart des cas, que c'est impensable. Il ne faut pas oublier que la limite de 1 000 \$ s'applique aux partis fédéraux et non aux partis locaux. En vérité, la limite se rapproche plus des 2 000 \$. Il faut ajouter à cette limite les sommes pour les campagnes à la direction, qui ont une limite supplémentaire de 1 000 \$. Nous voilà donc tombés dans le piège des généreuses contributions qui donnent l'impression que les gens peuvent acheter de l'influence.

C'est pourquoi il serait utile et important de fixer la limite à 1 000 \$.

Le sénateur Comeau : Il s'agit d'un premier pas pour en arriver à un montant qui correspond à ce que peuvent verser les Canadiens moyens aux caisses d'un parti.

M. Hébert : C'est exact.

Le sénateur Comeau : Bien entendu, il y a toujours la question de la déduction fiscale. Je ne suis pas certain que la déduction fiscale réduise la contribution de moitié, mais admettons que oui, auquel cas, la contribution maximale est réduite à 500 \$. À ce moment-là, se rapproche-t-on du montant que vous jugez raisonnable pour le Canadien moyen?

Mr. Hébert: I am afraid I do not understand the question.

Senator Comeau: You are allowed an income tax deduction of \$1,000.

Mr. Hébert: Yes, of the first \$1,275. The rate varies so that the first \$400 is at 75 per cent, the next \$350 is at 50 per cent and the rest is at 33.75 per cent.

Senator Comeau: If you had written the legislation, what would be your ideal figure? Let us say the \$1,000 is not where you would like it to be. What should we have aimed for?

Mr. Hébert: That is a good question. The complexity is in being able to give \$1,000 at each place. Given that fact, it is easier to imagine a limit closer to \$1,000 in total contributions. You also have to be reasonable in terms of what you ask people to contribute. People want to contribute. There is a fine line that we cross. A maximum donation of \$1,000 across the board would probably make it easier.

However, as stated in the statement before you, one thing we are also pleased to see is separate limits for the local level and the federal level. In fact, you are not fighting within the party for the same donations. Inevitably, that is what happens. With a \$1,000 limit across the board, you end up in a situation where riding associations compete with the federal party for those same contributor dollars, and that becomes difficult.

Despite our desire to have a lower limit across the board, we see this as the fair division, if you will, of fundraising objectives among the parties.

Senator Comeau: A great deal of this would be solved if we were to follow your suggestion that we move to proportional representation.

Mr. Hébert: Sure.

Senator Joyal: Mr. Fontaine, the name of your party intrigues me. It is First Peoples National Party of Canada, and you introduced yourself as a member of the Anishinabe First Nation.

Is the objective of your party to include all the First Nations of Canada within the ambit of your objective?

Mr. Fontaine: That is one objective. More succinctly, in my language, Anishinabe means human being. If we all consider ourselves human beings, then we all consider ourselves first peoples of this land. That distinction needs to be made with respect to first peoples.

Senator Joyal: How many First Nations groups or communities are represented in your party's membership now?

Mr. Fontaine: Most First Nations in Canada are represented within the party. We also have non-Anishinabe people who are members as well. We had a non-First Nations candidate who ran in the last federal election in British Columbia.

M. Hébert : Je crains de ne pas comprendre la question.

Le sénateur Comeau : Vous avez droit à une déduction fiscale de 1 000 \$.

M. Hébert : Oui, pour la première tranche de 1 275 \$. Le taux varie, de sorte que pour la première tranche de 400 \$, il est à 75 p. 100, pour celle de 350 \$ qui suit, à 50 p. 100, et pour le montant restant, à 33,75 p. 100.

Le sénateur Comeau : Si vous aviez rédigé la loi, quel aurait été pour vous le montant idéal? Disons que 1 000 \$ ne vous convient pas. Qu'auriez-vous préféré à la place?

M. Hébert : C'est une bonne question. Ce qui est compliqué, c'est de pouvoir appliquer cette limite de 1,000 \$ dans tous les cas. Cela étant, il est plus facile d'imaginer une limite qui se rapproche de 1 000 \$ en contributions totales. On doit également être raisonnable quant au montant à hauteur duquel les gens peuvent contribuer. Ils veulent faire des dons. Nous franchissons une mince ligne de démarcation. Une contribution universelle maximale de 1 000 \$ faciliterait sans doute les choses.

Néanmoins, tel qu'indiqué dans la déclaration devant vous, nous sommes heureux de constater qu'on a établi des plafonds de contribution distincts pour les niveaux local et fédéral. Dans les faits, on ne se bat pas au sein d'un parti pour les mêmes dons. Inévitablement, c'est ce qui se produit. Avec une limite universelle de 1 000 \$, on se retrouve dans une situation où les associations de comté font concurrence à leur parti fédéral pour les mêmes montants de contribution, et ça devient compliqué.

Même si nous voulons une limite universelle moins élevée, nous considérons qu'elle permet une répartition équitable, si vous voulez, des objectifs de financement des partis.

Le sénateur Comeau : Le problème serait en grande partie résolu si nous suivions votre suggestion d'adopter la représentation proportionnelle.

M. Hébert : Certainement.

Le sénateur Joyal : Monsieur Fontaine, le nom de votre parti m'intrigue. Il s'appelle First Peoples National Party of Canada, et vous vous êtes présenté en tant que membre de la bande Anishinabe.

Votre parti vise-t-il à inclure toutes les Premières nations du Canada dans son objectif?

M. Fontaine : C'est l'une de nos intentions. Dans ma langue, Anishinabe signifie « être humain ». Nous tous, en tant qu'êtres humains, sommes aussi des descendants des premiers peuples de ce pays. On doit faire cette distinction en ce qui concerne les peuples autochtones.

Le sénateur Joyal : Actuellement, combien de groupes ou de communautés des Premières nations sont représentés parmi les membres de votre parti?

M. Fontaine : La plupart des Premières nations du Canada sont représentées dans notre parti. Celui-ci compte également des membres qui ne sont pas Anishinabes. Lors des dernières élections fédérales, nous avons présenté un candidat non autochtone en Colombie-Britannique.

Senator Joyal: How many candidates did you have in the last election?

Mr. Fontaine: We had five. We received official party status two weeks into the campaign. Basically, we had two weeks to register our candidates. We went with five, even though we could have had more.

Senator Joyal: You are a recent creation?

Mr. Fontaine: Yes, we are.

Senator Joyal: How many years have you been in activity?

Mr. Fontaine: The party was formed in December of last year. The First Peoples Party was actually started in 1995 in the province of Manitoba.

Senator Joyal: Are you supported by the Assembly of First Nations or by the Métis National Council?

Mr. Fontaine: We have no link at all with the other Aboriginal associations in Canada.

Senator Joyal: You are totally independent.

Mr. Fontaine: Yes.

Senator Joyal: How many people do you have in terms of membership?

Mr. Fontaine: We probably have upwards of 3,000.

Senator Joyal: As I understand it, you did not receive any reimbursement of electoral expenses from the last election, not having met the threshold.

Mr. Fontaine: Not yet.

Senator Joyal: That is because you did not receive 2 per cent of the national vote or 5 per cent in any riding?

Mr. Fontaine: That is right.

Senator Joyal: Are you aware that a group of small parties have challenged that provision of Bill C-4, the previous electoral financing bill which is now being implemented, on the basis that it treats the small parties unfairly? With a reduction to \$1,000, you will have even less access to the individual capacity of supporters to contribute to your party. On the other hand, your party will not have access for a while to the government reimbursement of electoral expenses. We were told 10 days ago by at least three out of four representatives of small parties that they intend to challenge that section of Bill C-2 if it comes into force with the limit of \$1,000, because the parties will be hit twice. Is it your intention to consider joining that legal challenge?

Mr. Fontaine: This is the first I know of it. Obviously, I would have to take it back to the party executive for discussion. I am not clear in terms of how much it would impact the First Peoples National Party. To try to speak about it would be speaking out of

Le sénateur Joyal : Combien de candidats avez-vous présentés à cette occasion?

M. Fontaine : Cinq. Nous avons obtenu le statut de parti officiel deux semaines après le début de la campagne. En fait, nous avons eu deux semaines pour inscrire nos candidats. Nous en avons présenté cinq, mais ils auraient pu être plus nombreux.

Le sénateur Joyal : La création de votre parti est-elle récente?

M. Fontaine : Oui.

Le sénateur Joyal : Depuis combien d'années êtes-vous en activité?

M. Fontaine : Notre parti a été constitué en décembre dernier. Mais en fait, le First Peoples Party a été créé en 1995, au Manitoba.

Le sénateur Joyal : Avez-vous l'appui de l'Assemblée des Premières nations ou du Ralliement national des Métis?

M. Fontaine : Nous n'entretenons aucun lien avec les autres associations autochtones du Canada.

Le sénateur Joyal : Vous êtes totalement indépendants.

M. Fontaine : Oui.

Le sénateur Joyal : Combien de membres votre parti compte-t-il?

M. Fontaine : Probablement plus de 3 000.

Le sénateur Joyal : D'après ce que j'ai compris, comme vous n'avez pas atteint un nombre suffisant de votes, vous n'avez obtenu aucun remboursement pour vos dépenses électorales lors de la dernière campagne.

M. Fontaine : Pas encore.

Le sénateur Joyal : Est-ce parce que vous n'avez pas obtenu 2 p. 100 des suffrages à l'échelle nationale, ou 5 p. 100 dans une circonscription?

M. Fontaine : C'est exact.

Le sénateur Joyal : Savez-vous qu'un regroupement de petits partis a contesté cette disposition du projet de loi C-4 — le précédent projet de loi sur le financement électoral qui est maintenant en vigueur — au motif que le traitement qu'il réserve aux petits partis est injuste? Avec une réduction des contributions à 1 000 \$, vous aurez encore moins accès aux dons individuels de vos partisans. Par ailleurs, pendant un certain temps, votre parti ne pourra bénéficier du remboursement des dépenses électorales par le gouvernement. Il y a 10 jours, au moins trois représentants de petits partis sur quatre nous ont dit avoir l'intention de contester cet article du projet de loi C-2 s'il devait entrer en vigueur avec la limite de 1 000 \$, parce que ces partis seront doublement désavantagés. Envisagez-vous de vous rallier à cette contestation judiciaire?

M. Fontaine : C'est la première fois que j'en entends parler. De toute évidence, je devrais soumettre la question à la direction du parti pour que nous en discutons. Je ne vois pas très bien quelle incidence cela pourrait avoir sur le First Peoples National Party.

turn. I am not really that familiar with it, which is why I was somewhat concerned when Senator Zimmer asked me the question.

Senator Joyal: What is the total budget of your party now, on an annual basis?

Mr. Fontaine: We do not know that because we have only been in operation since December. We are a very small party. Many people who are involved in the party are volunteers. Young people, women and elders are involved. Each and every one of these people can make their contribution in terms of volunteering and in-kind contributions, whether it is paper or something else. As you can see, my presentation is on paper that was used before. We make use of that kind of volunteer activism.

Senator Joyal: Do you have any paid staff?

Mr. Fontaine: We do not have paid staff. Again, the leader and the executive are volunteer workers. The office is relatively small. Again, it is in the leader's house. We started in December of 2005, and we are moving forward.

Senator Joyal: What is the largest contribution that you have received in terms of citizens' contributions within the framework of Bill C-24?

Mr. Fontaine: Again, the majority of our contributors are people at the reserve level. We receive contributions of \$20, \$50 and \$75 — whatever people can contribute, with \$500 the largest donation. More important for us is when they volunteer their time to help build this party. We are new to this political process and have not addressed some of the more detailed questions in terms of how to establish financing and how political parties address their concerns from a financial perspective.

Senator Joyal: Have you filed all the required reports with the Chief Electoral Officer?

Mr. Fontaine: Yes, we have.

Senator Joyal: You are able to meet the obligations under the electoral act to provide an audited report and so forth?

Mr. Fontaine: Yes, our auditor from Winnipeg signed off on reports for all five candidates.

Senator Joyal: You have enough money to hire auditors to do that kind of paperwork.

Mr. Fontaine: Yes, we do have the money to do that.

Mr. Hébert: You should know that the audit fees are also paid by Elections Canada up to a maximum, so it does not put that kind of a burden on the parties, with the exception of the fact that in the case of candidates only very low audit fees can be paid. In some cases, parties that are much smaller are burdened with some additional costs. That is unfortunate and we have been claiming for many years that the audit fees should be more reflective of actual cost. We have been making that case as well. Certainly it is the case for riding associations that have to have their audits done, but it is less the case for candidates, unfortunately.

Il serait mal venu de ma part d'essayer de me prononcer là-dessus. Je ne suis pas très au courant; c'est pourquoi j'ai été quelque peu perplexe lorsque le sénateur Zimmer m'a posé la question.

Le sénateur Joyal : Quel est actuellement le budget annuel total de votre parti?

M. Fontaine : Nous l'ignorons, parce que nous sommes en activité depuis décembre dernier seulement. Nous sommes un très petit parti. Beaucoup de personnes travaillent bénévolement pour le parti, dont des jeunes, des femmes et des aînés. Chacun peut y mettre du sien en faisant du bénévolat ou en apportant des contributions en nature, qu'il s'agisse de papier ou autre. Comme vous pouvez le voir, ma présentation a été imprimée sur du papier réutilisé. Nous avons recours à ce type de bénévolat militant.

Le sénateur Joyal : Avez-vous du personnel rémunéré?

M. Fontaine : Non. Le chef et le directeur sont bénévoles. Le bureau, relativement petit, est situé dans la maison du chef. Nous avons commencé en décembre 2005, et nous progressons.

Le sénateur Joyal : Quelle est la contribution la plus importante que vous ayez reçue d'un citoyen dans le cadre du projet de loi C-24?

M. Fontaine : La majorité de nos donateurs vivent dans des réserves. Nous recevons des dons de 20, 50 et 75 \$, ou tout autre montant que les gens sont en mesure de nous verser, la plus grande contribution étant de 500 \$. Le plus important pour nous, c'est lorsque les gens donnent de leur temps pour aider à bâtir le parti. Ce processus politique est nouveau pour nous, et nous ne nous sommes pas penchés en détail sur les questions relatives à la façon d'établir un financement et à la manière dont les partis politiques comblent leurs besoins financiers.

Le sénateur Joyal : Avez-vous déposé tous les rapports requis auprès du directeur général des élections?

M. Fontaine : Oui.

Le sénateur Joyal : Êtes-vous en mesure de satisfaire notamment à l'obligation de fournir un rapport de vérification, conformément à la Loi électorale?

M. Fontaine : Oui, notre vérificateur de Winnipeg a approuvé les rapports pour nos cinq candidats.

Le sénateur Joyal : Vous avez donc suffisamment d'argent pour payer des vérificateurs à faire ce type travail administratif.

M. Fontaine : Oui.

M. Hébert : Vous devez savoir que les frais de vérification sont remboursés par Elections Canada jusqu'à concurrence d'un certain montant, pour alléger le fardeau des partis, sauf dans le cas des candidats, où seuls des frais de vérification minimes peuvent être remboursés. Il arrive que de très petits partis doivent faire face à des dépenses supplémentaires. C'est regrettable, et nous demandons depuis de nombreuses années que les frais de vérification reflètent davantage les coûts réels. Nous défendons également ce principe. C'est certainement le cas pour les associations de comté qui doivent faire faire leurs vérifications, mais ça l'est malheureusement moins pour les candidats.

Senator Joyal: We cannot impose, on one hand, the financial obligation of reporting and deny them access to public financing on the basis of the number of votes cast in an election and, on the other hand, limit them to a certain amount of money. If we do, they will be unable to do their canvassing and their advocacy work for their objectives.

Mr. Fontaine: It was asked why the First Peoples National Party of Canada supported Bill C-2 despite the fact that we did not profess any expertise in this area. Generally speaking, Bill C-2 would provide the First Peoples National Party an opportunity to participate. Second, the political process for our people has been closed. In some cases we do not have the financing; we do not have the ability to secure major donors. All of that is closed. We see Bill C-2 as a vehicle to level the playing field. The fact that we had five candidates run in the last federal election speaks volumes for peoples' initiative, their willingness to volunteer and their willingness to pursue a dream. That is what the First Peoples National Party of Canada wants to do. If Bill C-2 is a vehicle that helps us reach that goal, then we will support it even though we might not know the details. I support with all my heart the general philosophy and the principles behind the proposed legislation.

Senator Milne: Mr. Fontaine, you said that you had raised \$4,000 for the last election and you ran five candidates. In what areas of Canada did you run those candidates?

Mr. Fontaine: We had one candidate in B.C., two in Alberta and two in Ontario.

Senator Milne: None in your home province?

Mr. Fontaine: I am in Ontario now at Sault Ste. Marie. I lecture at Algoma University and Laurentian University. We had opportunities to run people in Manitoba, but we did not. It was a timing issue.

Senator Milne: I congratulate you on your initiative. I find it absolutely amazing that you can run five candidates. To meet even the minimal expenses of a candidate just to register is absolutely incredible on \$4,000.

Mr. Hébert, you spoke to us about identification of gifts of goods and services that are intended to buy influence. The concern has been brought to my attention today about how the bill deals with gifts. A candidate is prohibited from receiving a gift that might be expected to influence their position if elected. They are totally prohibited from receiving a gift of that nature. Yet, once elected, if the candidate becomes a cabinet minister, he or she is allowed to receive gifts from self-defined "friends" and not report the gifts. There is absolutely no requirement upon a minister to report a gift if he or she has defined it as coming from a friend.

Le sénateur Joyal : Nous ne pouvons, d'un côté, leur imposer l'obligation financière de préparer des rapports tout en leur refusant l'accès à un financement public au motif que le nombre de votes qu'ils ont recueillis à une élection est insuffisant et, d'un autre côté, limiter leur financement. Si nous procédons ainsi, ils seront incapables d'effectuer leur démarchage et leurs activités de promotion en vue d'atteindre leurs objectifs.

M. Fontaine : On a demandé pourquoi le First Peoples National Party of Canada appuyait le projet de loi C-2, même s'il ne prétendait pas s'y connaître en la matière. De façon générale, ce projet de loi donnerait à notre parti la possibilité de participer. Par ailleurs, le processus politique a été bloqué pour nos communautés. Dans certains cas, nous n'avons pas le financement nécessaire, et nous sommes incapables de nous assurer des dons importants. Cela n'est pas possible. Nous voyons le projet de loi C-2 comme un moyen d'uniformiser les règles du jeu. Le fait que nous ayons présenté cinq candidats aux dernières élections fédérales en dit long sur le sens de l'initiative des gens et sur leur volonté d'effectuer du bénévolat et de poursuivre un rêve. C'est à cela qu'aspire le First Peoples National Party of Canada. Si le projet de loi C-2 nous aide à atteindre cet objectif, nous lui serons favorables, même si nous n'en connaissons pas les détails. J'appuie de tout cœur l'esprit général et les principes qui le sous-tendent.

Le sénateur Milne : Monsieur Fontaine, vous dites avoir recueilli 4 000 \$ aux dernières élections, et avoir présenté cinq candidats. Dans quelles régions ceux-ci ont-ils fait campagne?

M. Fontaine : Nous avons un candidat en Colombie-Britannique, deux en Alberta et deux en Ontario.

Le sénateur Milne : Mais aucun dans votre province?

M. Fontaine : J'habite maintenant en Ontario, à Sault Ste. Marie. Je donne des cours au Collège universitaire Algoma et à l'Université Laurentienne. Nous aurions pu présenter des candidats au Manitoba, mais nous ne l'avons pas fait, pour des raisons de délai.

Le sénateur Milne : Je vous félicite pour votre initiative. Je trouve absolument épatant que vous ayez pu présenter cinq candidats. C'est tout à fait incroyable d'arriver à couvrir ne serait-ce que les frais minimum liés au coût d'inscription des candidats avec seulement 4 000 \$.

Monsieur Hébert, vous nous avez parlé de la désignation des dons de biens et de services dans le but d'exercer de l'influence. Aujourd'hui, on a attiré mon attention sur la préoccupation concernant la façon dont on traite les cadeaux dans le projet de loi. On y interdit aux candidats de recevoir un cadeau susceptible d'influer sur l'exercice de leur charge s'ils sont élus. La loi leur interdit formellement d'accepter un don de cette nature. Du reste, si un candidat élu devient ministre, il a le droit de recevoir des cadeaux de soi-disant « amis » et de s'abstenir de les déclarer. Un ministre n'a aucune obligation de déclarer un don qu'il a défini comme provenant d'un ami.

It seems to me that there is quite an imbalance between the stricter requirements on candidates who are not elected and someone who is in a position to influence decisions of the government. Do you think that should be corrected in the bill, sir?

Mr. Hébert: I heard you mention this earlier and, to be honest with you, it is the first time I have heard this particular criticism of the bill, so I have not spent a tremendous amount of time thinking about it. I can tell you that candidates and ministers, apart from their difference in responsibility, are actually quite different creatures when it comes to the Canada Elections Act. In the Canada Elections Act, a candidate is a candidate for a period of, potentially, 36 days, and only longer if the election campaign is longer. As to the ability to receive gifts, if it is your birthday on E-Day minus 32, you can still receive a gift, or you could always hold off until the campaign is over, just to be clear. A minister, however, takes the responsibility for a much longer period of time, and how does one determine whether a gift buys influence when, under normal circumstances, a person can receive gifts? That may be part of the challenge with this legislation. To be honest, I have not given this enough thought to be able to suggest whether there is a significant discrepancy.

As I have mentioned at previous committees, there is a real problem with recognizing when someone is officially a candidate. The Canada Elections Act currently says you are a candidate the moment you register as a candidate during the election period. However, candidates are often candidates when they are nominated months before the election.

Senator Milne: Some have already been nominated for the next election.

Mr. Hébert: As a result, you find yourself in a situation where candidates could receive gifts well before the election happens. In fact, it could be buying influence but it is not covered by the Elections Act because they are not identified as candidates.

We have long said you have to be identified as a candidate when you are nominated. That is the moment when your recognition as a candidate should take effect. At least from that perspective, I will offer you my analysis, even if I may not be able to provide you with a detailed answer on ministers.

Senator Milne: Do you think there should be restrictions on third party advertising during campaigns? How does the NDP view the use of third party advertising?

Mr. Hébert: It is one area of significant concern to us. We are worried that inevitably non-profit organizations, charitable organizations and other organizations end up playing a role, if you will, of pushing people toward political parties despite the fact that these organizations are not able to contribute. In a way, it is a soft contribution mechanism that we are concerned about.

Il me semble qu'il y a tout un écart entre les exigences strictes imposées aux candidats qui ne sont pas élus et ce qu'on demande aux personnes qui sont à même d'influencer les décisions du gouvernement. Croyez-vous qu'il faille corriger le projet de loi à ce chapitre?

M. Hébert : Vous en avez parlé un peu plus tôt et, pour être honnête avec vous, c'est la première fois que j'entends une telle critique à l'égard du projet de loi. Je n'ai donc pas passé beaucoup de temps à y réfléchir. Je peux vous dire que les candidats et les ministres, au-delà de leurs responsabilités différentes, sont considérés d'une manière très distincte dans la Loi électorale du Canada. Au sens de celle-ci, un candidat est candidat pour une période de 36 jours, ou plus longtemps, seulement si la campagne électorale se prolonge. Pour ce qui est de la possibilité de recevoir des cadeaux, si c'est votre anniversaire le jour des élections, vous pouvez toujours en recevoir, ou encore attendre la fin de la campagne pour éviter tout problème. Un ministre en prend toutefois la responsabilité pour une période plus longue. Mais comment déterminer si un cadeau vise à acheter de l'influence si, en temps normal, une personne peut en recevoir? C'est peut-être l'une des difficultés en ce qui concerne cette loi. Franchement, je n'y ai pas suffisamment réfléchi pour pouvoir dire s'il existe un écart important.

Comme je l'ai mentionné devant d'autres comités, déterminer le moment où quelqu'un est officiellement un candidat pose un réel problème. Actuellement, selon la Loi électorale du Canada, vous êtes un candidat dès que vous vous inscrivez en tant que tel en période électorale. Néanmoins, les candidats ont souvent déjà ce titre lorsqu'ils sont nommés quelques mois avant les élections.

Le sénateur Milne : Certains ont déjà été nommés pour les élections suivantes.

M. Hébert : En conséquence, vous vous retrouvez dans une situation où les candidats peuvent recevoir des cadeaux bien avant la tenue des élections. En fait, il peut s'agir d'un achat d'influence, mais comme les candidats ne sont pas identifiés en tant que tels, ils ne sont pas visés par la loi.

Nous disons depuis longtemps qu'on doit considérer les gens comme des candidats dès qu'ils sont nommés. C'est à ce moment-là que ce statut doit être reconnu. C'est du moins dans cette perspective que je vous offre mon analyse, même si je suis incapable de vous apporter une réponse précise en ce qui concerne les ministres.

Le sénateur Milne : Croyez-vous qu'on devrait limiter la publicité faite par des tiers durant les campagnes électorales? Que pense le NPD de cette pratique?

M. Hébert : C'est une question qui nous préoccupe beaucoup. Nous craignons qu'inévitablement des organisations sans but lucratif, des organisations caritatives et d'autres organismes finissent par jouer un rôle, comme par exemple, pousser les gens vers des partis politiques en dépit du fait que ces organisations ne peuvent pas contribuer. En fait, ce qui nous préoccupe, c'est une contribution faite de façon détournée.

If you limit that, I understand there are some Charter issues about freedom of speech that concern people who are around this table, and certainly who sit in the House of Commons. I understand the desire not to go against the Charter in that spirit.

I am afraid I do not have a foolproof method of Charter-proofing any legislation that could try to prevent third-party spending in that way. At least now we have limits on third-party spending. At least now they are required to register. While I wish they were not in the system, I have yet to come up with a mechanism that would prevent them from being there.

Senator Milne: If we pass this bill without amending certain parts of it, when do you think the election financing provisions of this bill should come into effect?

Mr. Hébert: I believe the provisions should come into effect when the bill is officially brought into law, when it is given Royal Assent, whether that is next month, in March of next year or whenever that might be. I think it is our responsibility to pay attention to it the moment it is given Royal Assent.

Senator Milne: You have just come out of a big meeting in Quebec City.

Mr. Hébert: We have.

Senator Milne: How much were the delegate fees for your meeting?

Mr. Hébert: Our delegate fees were the lowest they have been since 1977, which financially has an impact on the party's functioning as well, but we believe that the internal democracy of the party is important. Our fees were \$95 for delegates. We feel that if you are elected at the local riding level, that should be significant enough to allow you the ability to get there. Because Canada is such a huge country, just the travel expenses for a lot of these delegates are so large that you do not want to add an extra impediment. Therefore, generally speaking, our delegate fees are very low.

Senator Milne: Do you plan to provide receipts for those fees?

Mr. Hébert: We receipt all our convention fees fully as contributions.

Senator Milne: Do you think those fees should count against the \$5,400 limit? I think that situation applies in the present Bill C-24.

Mr. Hébert: It currently does and we believe it should continue.

The Chairman: What did the \$95 cover?

Mr. Hébert: The \$95 covers basically the delegate's access to the floor and these sorts of things. It helps us to defray costs around producing binders.

The Chairman: Room rental and so on?

Si vous limitez cela, je crois comprendre que des personnes autour de cette table et qui siègent bien évidemment à la Chambre des communes, s'inquiètent de certaines questions liées à la Charte et portant sur la liberté d'expression. Je comprends que, dans cet esprit, l'on ne souhaite pas aller à l'encontre de la Charte.

Je crains ne pas avoir de méthode infaillible pour assurer la conformité à la Charte de toute loi qui tenterait d'empêcher une tierce partie de faire ce genre de dépenses. Au moins, nous avons maintenant des limites pour les dépenses d'une tierce partie. Au moins, il leur est demandé maintenant de s'inscrire. Même si je souhaite qu'elles ne soient pas dans le système, je n'ai pas encore trouvé de mécanisme pour les empêcher d'y être.

Le sénateur Milne : Si nous adoptons ce projet de loi sans y modifier certaines parties, quand, selon vous, les dispositions liées au financement des élections de ce projet de loi devraient prendre effet?

M. Hébert : Je pense que les dispositions devraient prendre effet à l'adoption officielle du projet de loi, quand il aura reçu la sanction royale, que ce soit le mois prochain, au mois de mars de l'an prochain ou à une autre date.

Le sénateur Milne : Vous venez de participer à une grande réunion à Québec.

M. Hébert : Oui.

Le sénateur Milne : À combien s'élevaient les frais d'inscription pour les délégués à votre réunion?

M. Hébert : Nos frais d'inscription pour les délégués étaient les plus bas depuis 1977, ce qui a aussi eu une incidence au plan financier sur le fonctionnement du parti, mais nous croyons qu'il est important d'avoir une démocratie à l'intérieur du parti. Les frais s'élevaient à 95 \$ pour les délégués. Nous estimons qu'une élection au niveau d'une circonscription locale est suffisamment importante pour que la personne élue puisse s'y rendre. Étant donné que le Canada est un si grand pays, les seuls frais de déplacement sont, pour un grand nombre de ces délégués, tellement élevés qu'il vaut mieux ne pas ajouter une difficulté supplémentaire. De manière générale, les frais pour nos délégués sont donc très bas.

Le sénateur Milne : Envisagez-vous de remettre des reçus pour ces frais?

M. Hébert : Tous nos frais de participation au congrès sont entièrement comptabilisés comme étant des contributions.

Le sénateur Milne : Pensez-vous que ces frais devraient entrer dans le calcul de la limite de 5 400 \$? Je crois que cette situation s'applique dans l'actuel projet de loi C-24.

M. Hébert : C'est le cas et nous croyons que cela devrait continuer.

Le président : Que couvraient les 95 \$?

M. Hébert : Les 95 \$ couvraient l'accès des délégués et ce genre de choses. Ils nous permettent de défrayer les coûts de production des relieurs.

Le président : Les facilités, et cetera?

Mr. Hébert: Yes, it helps to pay for that. It does not nearly cover the cost of that but it does help to defray some of those costs.

The Chairman: In your presentation, you have a summary at the end. In it, you say that you would like to have seen other elements in the bill, and the first is fixed election dates. I thought that there was —

Mr. Hébert: Yes, it has been addressed in terms of another piece of legislation.

The Chairman: Then you talk about proportional representation. When Ed Broadbent was in the House, I think he chaired a committee that looked into that, so some work was done on that.

Mr. Hébert: I am afraid the work seems to have stalled on that particular piece, much to Parliament's detriment.

The Chairman: The next one is expense limits on leadership contests. You say that leadership contestants are the only electoral entities to be exempt from campaign spending limits, which leads to the ability or perception that a leadership contestant can buy success in a registered party's leadership race. Earlier, in responding to a question from Senator Milne, you said that Canada is a huge country and that it costs a lot to travel around. If you come from a small town, say in Nova Scotia, and you run for the leadership of a party like yours and you must go all the way to Western Canada and so on, do you think there should be something special involved in terms of limits for a leadership campaign of a national party?

Mr. Hébert: I think the limits should not be too low, but on the other hand, I also do not think that you should be able to buy a leadership race by spending millions of dollars. A fair limit must be put on those contests.

The Chairman: What is a fair limit for a leadership contest in a country as big as Canada?

Mr. Hébert: In our last leadership race, the limit was \$75,000.

The Chairman: For transportation as well?

Mr. Hébert: Yes, for transportation as well. That limit required our candidates to be careful about the way they travelled, but it also provided a bit of fair access to the system as well. It meant that if you did not have \$1 million to throw into a leadership campaign, you could still participate at the same level as everyone else.

Senator Stratton: We are all getting a little punchy, I think. It is the end of a long day.

M. Hébert : Oui, ils aident à assumer ces frais, pas totalement, mais ils aident à défrayer une partie de ces coûts.

Le président : Dans le résumé à la fin de votre déclaration, vous déclarez que vous voudriez voir d'autres éléments dans le projet de loi et le premier serait des élections à date fixe. Je pensais qu'il y avait...

M. Hébert : Oui, il en a été question dans le cadre d'un autre projet de loi.

Le président : Vous avez ensuite parlé de la représentation proportionnelle. Quand Ed Broadbent était à la Chambre, je crois qu'il a présidé un comité qui s'occupait de cette question, donc du travail a été fait sur cette question.

M. Hébert : je crains que le travail semble être au point mort sur cette question, au grand détriment du Parlement.

Le président : L'élément suivant concerne les limites des dépenses pour une course à la direction. Vous dites que les candidats à la direction sont les seules entités électorales qui sont exemptées des plafonds de dépenses de campagne électorale, ce qui mène à penser qu'un candidat à la direction peut acheter une victoire dans une course à la direction d'un parti enregistré. Tout à l'heure, en réponse à une question du sénateur Milne, vous avez dit que le Canada est un immense pays et que les frais de déplacement sont élevés. Si vous êtes originaires d'une petite ville, par exemple en Nouvelle-Écosse, que vous présentez votre candidature à la direction d'un parti tel que le vôtre et que vous devez voyager partout dans l'Ouest canadien et cetera, pensez-vous qu'il devrait avoir quelque chose de particulier pour plafonner les dépenses d'une campagne pour la course à la direction d'un parti national?

M. Hébert : Je pense que les plafonds ne devraient pas être trop bas, d'autre part, moi aussi je ne pense pas que l'on devrait pouvoir acheter une course à la direction en dépensant des millions de dollars. Un plafond juste devrait être établi pour ces courses.

Le président : Que serait un plafond juste pour une course à la direction dans un pays aussi grand que le Canada?

M. Hébert : Dans notre dernière course à la direction, le plafond était à 75,000 \$.

Le président : Pour les déplacements aussi?

M. Hébert : Oui, pour les déplacements aussi. Ce plafond obligeait nos candidats à faire attention à leurs frais de déplacement, mais il leur fournissait aussi un bon accès au système. Cela voulait dire que si vous n'aviez pas un million de dollars à dépenser dans une campagne à la course à la direction, vous pourriez tout de même participer au même niveau que tous les autres.

Le sénateur Stratton : Je crois que nous devenons tous un peu mordants. Nous sommes au bout d'une longue journée.

Mr. Fontaine, it is interesting to hear of your new party amongst First Nations. To your knowledge, are there any other First Nations parties in genesis form to date?

Mr. Fontaine: There is another party from Manitoba; I think it is called the People's Political Power of Canada. It is basically situated in Manitoba.

Senator Stratton: Just provincially?

Mr. Fontaine: No, they have applied for federal recognition.

Senator Stratton: Is it the Southeastern Tribal Council or something like that?

Mr. Fontaine: No, southeast is not involved.

Senator Stratton: My question is to both of you, because I was recently in the Republic of Congo observing their election there in late July. They had 33 candidates for president. They had 250 candidates for one seat in the House of Representatives. Those numbers are staggering. Mind you, it is the first election in 40 years and there will be a runoff, I think, on October 25 or 27, if they stop shooting.

The question that concerns me, and I think all of us, is if we are to make this an open and democratic process, which we want to see, because I believe in proportional representation, how can we more appropriately allow this to happen and still have an open and democratic process?

My concern is that if everyone wants equal time on television and equal time at all-candidates debates, the wheels start to come off. Can I have your reactions to that, as to where you think the limits would be?

I think the other four parties that were here had a consensus there would be around 15. However, I discovered your party, Mr. Fontaine, and two in Manitoba alone federally that I was not aware of, so we start to worry about the numbers if you took the threshold away and allowed any number of parties to compete and demand equal time on television and at all-candidates' meetings.

Mr. Fontaine: From my perspective, there should be no limits on democracy. If an individual or a people organize to participate, they should have that right to participate. How one controls that participation in terms of television and radio and whatever else media outlet that one wishes to use for debates and so on, I am not sure.

What are the limitations? You could have a 4 per cent vote threshold; you could have a number of thresholds. The more important aspect in terms of proportional representation is having this opportunity to participate and having an opportunity to represent the needs of one's people in Parliament. I think it is important to be able to address those needs from your own people's perspective.

Monsieur Fontaine, il est intéressant d'entendre parler de votre nouveau parti chez les Premières nations. Savez-vous s'il y a aujourd'hui d'autres partis des Premières nations en voie de création?

M. Fontaine : Il y a un autre parti au Manitoba; je crois qu'il s'appelle le Pouvoir Politique du Peuple du Canada. Il est essentiellement situé au Manitoba.

Le sénateur Stratton : Seulement provincial?

M. Fontaine : Non, ils ont demandé à être reconnus par le gouvernement fédéral.

Le sénateur Stratton : Est-ce le conseil tribal du Sud-Est ou quelque chose comme ça?

M. Fontaine : Non, le Sud-Est n'a rien à voir là-dedans.

Le sénateur Stratton : Ma question s'adresse à vous deux parce que j'étais récemment dans la République du Congo pour surveiller les élections à la fin du mois de juillet. Ils avaient 33 candidats pour la présidence. Ils avaient 250 candidats pour un siège à la Chambre des représentants. Ces chiffres sont stupéfiants. Remarquez que ce sont les premières élections en 40 ans et il y aura un scrutin de ballottage, je pense, le 25 ou le 27 octobre, s'ils s'arrêtent de tirer.

La question qui me préoccupe, et qui je crois nous préoccupe tous, c'est que si nous voulons faire de cela un processus ouvert et démocratique, car je crois en la proportionnelle, comment pouvons-nous permettre de manière plus appropriée que cela se fasse tout en ayant un processus ouvert et démocratique?

Ce qui me préoccupe, c'est que si tout le monde veut un temps égal à la télévision et un temps égal aux débats réunissant tous les candidats, il y aura des problèmes. Où doivent se situer les plafonds à votre avis?

Je crois que les quatre autres partis qui étaient ici se sont accordés à dire que ce devrait se situer autour de 15. Cependant, j'ai découvert votre parti, monsieur Fontaine, et deux partis fédéraux rien que pour le Manitoba que je ne connaissais pas, nous commençons donc à nous inquiéter de ces nombres si vous supprimez les plafonds et permettez un nombre quelconque de partis de faire campagne et de demander un temps égal à la télévision et à tous les débats réunissant tous les candidats.

M. Fontaine : Je pense qu'il ne devrait pas avoir de limite pour la démocratie. Si un individu ou un peuple s'organisent pour participer, ils devraient avoir le droit de participer. Comment contrôler la participation à la télévision, à la radio et à tout autre média qu'un candidat souhaiterait utiliser pour des débats et cetera, ça je n'en suis pas sûr.

Quelles sont les limites? Vous pourriez avoir un seuil d'admissibilité de 4 p. 100; vous pourriez avoir un certain nombre de seuils. Le plus important au niveau de la représentation proportionnelle, c'est la possibilité de participer et d'avoir l'occasion de présenter les besoins d'un peuple devant le Parlement. Je crois qu'il est important de présenter ces besoins du point de vue de votre propre peuple.

Belgium and a number of countries in the European Union have proportional representation. The first Peoples National Party points to New Zealand as an example that Canada can follow primarily because it provides seats for the Maori. It also allows for proportional representation within Parliament. At any given time, their Parliament can have four Maori people to 12 to 18. From that perspective, I do not see limitations or restrictions to participation as necessary at this point.

Mr. Hébert: I suggest there is a very significant difference between a minimum barrier for proportional representation and political party financing. The reason for that is quite simple: At some point you have to have a minimum amount to be able to start having representation. If one vote means one representative then at some point it does not make any sense because you could suddenly have a House of Commons with a million people. There does have to be some sort of threshold.

When it comes to a person's vote and the financial weight of that person's vote, it is actually not fair to smaller parties that they do not get the same weight as other parties. There is a big difference in my mind about what is practical in terms of being able to govern the country and what is practical in terms of promoting democracy and supporting smaller parties. The smaller parties need the support from even a small number of people and that is reflected in the financial support they get as well.

Senator Stratton: I have just one follow-up. The conclusion reached in the Congo example would be that in time, over the next few elections, these smaller parties would converge. I expect that if we did come to proportional representation and there was a proliferation of parties, the same thing would happen. If you want to have power, you have to have strength, because otherwise, you will not exist or you will exist at a subsistence level and not accomplish anything. Would you agree with that?

Mr. Hébert: I think you are right, but I would add that for a long time Canada functioned without minority governments, and I think we are starting to understand what it means to be in a minority government again. It is taking us some time to adjust. Over time, even if there were a larger number of parties represented in the House of Commons, we then would learn what coalition governments are about and operate in a way that is actually more reflective of the opinions of the population. So, while I know you support proportional representation, I suggest that part of it is practice, and getting into the habit of knowing how to express the politics of the people who elect us.

Mr. Fontaine: Numerous studies have shown that First Nations peoples are the fastest growing population in Canada. The First Peoples National Party of Canada knows that if First Nations people were to vote in a block, we would be looking at 23 seats in the House. In the longer term, we would be looking at 86 seats. Again, it is not subject to one region, it is all across this

La Belgique et un certain nombre de pays de l'Union européenne ont la représentation proportionnelle. Le First Peoples National Party prend la Nouvelle-Zélande comme un exemple que le Canada peut suivre surtout parce qu'il offre des sièges aux Maoris. Il permet aussi une représentation proportionnelle au sein du Parlement. Leur Parlement peut avoir, à tout moment, quatre Maoris pour 12 à 18. Ainsi, je ne vois pas aujourd'hui la nécessité de limiter ou de restreindre la participation.

M. Hébert : Je pense qu'il y a une très grande différence entre un plafond minimum pour la représentation proportionnelle et le financement des partis politiques. La raison en est bien simple : à un certain moment, il faut un montant minimum pour pouvoir commencer à avoir une représentation. Si un vote équivaut à un représentant, alors à un certain moment, cela ne veut plus rien dire car vous pourriez soudainement avoir une Chambre des communes avec un million de personnes. Il faut qu'il y ait une sorte de seuil.

Lorsqu'il s'agit du vote d'une personne et du poids financier du vote de cette personne, il n'est pas juste que les petits partis n'aient pas le même poids que les autres partis. Je pense qu'il y a une grande différence entre ce qui est pratique en termes de possibilité de gouverner le pays et ce qui est pratique en termes de promotion de la démocratie et du soutien aux petits partis. Les petits partis ont besoin d'un soutien, même celui d'un petit nombre de personnes et cela a aussi une incidence sur l'aide financière qu'ils obtiennent.

Le sénateur Stratton : J'ai juste une autre question. La conclusion de l'exemple du Congo est qu'au bout d'un certain temps, après quelques autres élections, ces petits partis fusionneraient. Je crois que si nous acceptions une représentation proportionnelle et s'il y avait une prolifération de partis, la même chose se produirait. Si vous voulez le pouvoir, il faut que vous soyez fort, car autrement, vous n'existerez pas ou vous existerez au seuil de la pauvreté et vous ne pourrez rien faire. Qu'en pensez-vous?

M. Hébert : Je pense que vous avez raison, et j'ajouterai que pendant longtemps le Canada a fonctionné sans gouvernement minoritaire et je crois que nous commençons à comprendre de nouveau ce qu'il en est d'être dans un gouvernement minoritaire. Il nous a fallu quelque temps pour nous adapter. Au cours des années, même s'il devait y avoir un grand nombre de partis représentés à la Chambre des communes, nous aurons appris le fonctionnement des gouvernements de coalition et nous gouvernerons de façon à mieux exprimer l'opinion publique. Donc, bien que je sache que vous êtes en faveur de la représentation proportionnelle, je suis d'avis que cette partie de la représentation proportionnelle est la pratique et l'apprentissage visant à exprimer la politique de ceux qui nous ont élus.

M. Fontaine : De nombreuses études ont montré que les peuples des Premières nations connaissent le plus haut taux de croissance au Canada. Le First Peoples National Party of Canada sait que si les peuples des Premières nations votaient en bloc, nous aurions 23 sièges à la Chambre. À long terme, nous aurions 86 sièges. Cela ne concerne pas une région, c'est dans tout le pays,

country, from the West Coast to the East Coast, and from the North to the South. That is the type of representation and movement that we are looking at. We have taken a small step, but it is a small step nonetheless. It has gotten people involved and interested. I was interested to hear that the NDP had a \$95 registration fee. At our convention we charged \$5. Why \$5? What is the significance of \$5? Our treaty money is the significance.

Many of the people made the effort to attend the meeting in Winnipeg. People travel on their own cost; people donated time. We had over a hundred participants. That is a start. We had young people, elders, women, and the fact that our leader is an Anishinabe speaks volumes to where we want to be.

The Chairman: Like Senator Milne, I was impressed at the number of people that you had engaged in the last federal election on a very, very limited budget. I wanted to know if all of them are prepared to run again. They have had experience from one campaign, at least. If we had an election in two or six months down the road, are they all prepared to run again?

Mr. Fontaine: Yes, they are, and, in fact, we are looking at probably a slate of 23 candidates for the next election.

The Chairman: Congratulations.

Senator Day: Thank you. Mr. Fontaine, is the First Peoples National Party of Canada a registered political party?

Mr. Fontaine: Yes, it is.

Senator Day: And you do not find the paperwork too onerous?

Mr. Fontaine: Not for me, it is not, but for the president and the people that volunteer, it is. They find it cumbersome. Many of the volunteers are mothers, grandmothers and young people from the universities and obviously, they donate whatever time they can give. Yes, they find it onerous. I try to make light by saying I do not because I really do not get involved in that detail. I give my thanks, I say "meegwetch" to the people who do that work and I appreciate their help.

Senator Day: You are speaking on behalf of your party then and you are not supporting an increase. The other small parties that appeared before this committee saw that knocking the amount down to \$1,000 as a conspiracy against small parties. They would like to see an increase on the \$5,000 but they could live with the \$5,000.

Mr. Fontaine: I want to preface my comments by saying we are new to this process. We do not know the details in terms of how that will impact us right now. I want to come back to the notion that a lot of the work is being done by volunteers and hopefully at some point you will have First Nation chiefs and councils and administrations providing some assistance and some financial support. We look at Bill C-2 as just a door that allows us to enter into this process and the details in terms of going from \$5,000 to

de la côte ouest à la côte est et du nord au sud. Voilà le type de représentation et de mouvement que nous escomptons. Nous avons fait un petit pas, mais c'est quand même un petit pas qui a permis à des gens de s'intéresser et de s'impliquer. Je trouve intéressant que les frais d'inscription du NPD étaient de 95 \$. Les frais de participation à notre congrès sont de 5 \$. Pourquoi 5 \$? Quelle est la signification des 5 \$? La signification est notre indemnisation prévue dans le traité.

Beaucoup de gens ont fait l'effort de venir assister à la réunion à Winnipeg. Les gens ont payé eux-mêmes leurs frais de voyage; les gens ont donné de leur temps. Nous avons eu plus de 100 participants. C'est un commencement. Il y avait des jeunes, des aînés, des femmes et le fait que notre dirigeant est un Anishinabe est révélateur de ce que nous voulons faire.

Le président : Comme le sénateur Milne, j'ai été très impressionné par le nombre de personnes que vous avez présentées aux dernières élections fédérales avec un budget très très limité. Je me demande si toutes ces personnes sont prêtes à se présenter de nouveau. Elles ont au moins l'expérience d'une campagne électorale. Si nous avions des élections dans deux mois ou dans six mois, seraient-elles prêtes à se présenter de nouveau?

M. Fontaine : Oui, ils sont tous prêts et, en fait, nous aurons probablement une liste de 23 candidats à la prochaine élection.

Le président : Félicitations.

Le sénateur Day : Merci. Monsieur Fontaine, est-ce que le First Peoples National Party of Canada est un parti politique enregistré?

M. Fontaine : Oui.

Le sénateur Day : Et vous ne trouvez pas la paperasserie trop pénible?

M. Fontaine : Pas moi, non, mais le président et les bénévoles, oui. Ils trouvent que c'est très lourd. Un grand nombre de nos bénévoles sont des mères, des grands-mères et des jeunes universitaires et, évidemment, ils offrent le peu de temps dont ils disposent. Oui, ils trouvent cela pénible. Je fais des farces en disant que je ne trouve pas cela pénible, parce qu'en réalité, je ne m'occupe pas de ces détails. J'offre mes remerciements, je dis «meegwetch» aux gens qui font ce travail et je me félicite de leur aide.

Le sénateur Day : Donc, vous parlez au nom de votre parti et vous n'appuyez pas une augmentation de la limite. Les autres petits partis qui ont comparu devant le présent comité ont dit qu'ils voyaient dans la réduction de la limite à 1 000 \$ une conspiration contre les petits partis. Ils aimeraient que ce soit plus que 5 000 \$, mais ils pourraient se contenter de cette somme.

M. Fontaine : Je tiens à dire que nous faisons figure de nouveau dans ce processus. Pour le moment, nous ne savons pas en détail comment cela se répercutera sur nous. Je veux revenir sur l'idée que le travail est accompli en bonne partie par des bénévoles et que nous espérons qu'à un moment donné, les chefs et les conseils et les administrations des Premières nations nous offriront une aide quelconque et un certain appui financier. Nous voyons le projet de loi C-2 uniquement comme une porte

\$1,000, all of the details, we do not know how they will impact us as yet. Perhaps in a year we will have a totally different perspective and position.

Senator Day: I am not sure how Bill C-2 allows you to enter the process.

Mr. Fontaine: It is my perspective, from what I have heard and thus gained, that the bill promotes accountability and is looking to establish transparency in this process. If the bill does that, then it will level the playing field. There will not be a secret pot of money that you can draw from.

Senator Day: It is reducing campaign contributions from \$5,000 to \$1,000. Two years ago, legislation created a limit of \$5,000, and Bill C-2 is reducing it to \$1,000.

You said that Bill C-2 must allow for constituencies to focus entirely on their issues. I emphasize "their issues" because it is the people who should dictate direction, not corporate or special interests. You said you are new to the process, and I do not want to go into specifics if you do not want to. You are saying generally that any legislation with respect to the election process should focus entirely on the issues of the people. Is that what you are saying?

Mr. Fontaine: That is what I am saying.

Senator Day: I appreciate your help on that.

Mr. Hébert, I wish to follow the helpful brief that you gave to the committee. In the second paragraph, you said that it is the NDP's hope that amendments can be made to the proposed legislation to help resolve some of these challenges. Now is the time to talk about amendments. I saw one of the clarifications or possible amendments and I want to hear your comments on whether there should be a specific amendment vis-à-vis the central processing of donations made at the constituency level. You are concerned that that might be reflected as a national donation and, therefore, limit the amount you can raise. Have you received a ruling or an indication that you will need a specific amendment for that? Would that not be simply an accounting issue?

Mr. Hébert: Indeed, it would be more than an accounting issue, because where the money is deposited, it is considered to have been received. If the federal party is taking a contribution that a local riding has decided to receive and it is being processed by the federal party, whether a credit card donation or a cheque or other, our receiving it makes it a contribution to the federal party because we deposited it. The moment we return it to the riding it becomes a transfer. You get to see it because the system is transparent from that perspective. However, it means that for a

qui nous permet d'entrer dans ce processus et nous ignorons encore pour l'instant comment la réduction de la limite de 5 000 \$ à 1 000 \$, tous ces détails, nous affectera. Peut-être que dans un an, nous aurons une perspective et une position totalement différentes.

Le sénateur Day : Je ne suis pas certain de voir comment le projet de loi C-2 vous permet d'entrer dans le processus.

M. Fontaine : C'est mon point de vue, à partir de ce que j'ai entendu et compris, que le projet de loi favorise la reddition de comptes et qu'il vise à mettre de la transparence dans ce processus. Si le projet de loi fait cela, alors, il égalise les chances. Il n'y aura pas de fonds secret dans lequel on peut aller puiser de l'argent.

Le sénateur Day : Il réduit les contributions aux campagnes électorales de 5 000 \$ à 1 000 \$. Il y a deux ans, la loi a fixé une limite de 5 000 \$ et le projet de loi C-2 réduit cette somme à 1 000 \$.

Vous avez dit que le projet de loi C-2 doit permettre à tous les électeurs de se concentrer totalement sur les questions qui les préoccupent. J'insiste sur « les questions qui les préoccupent » parce que ce sont les gens qui dicteraient l'orientation et non pas les entreprises ou les groupes d'intérêt particulier. Vous dites être nouveau dans le processus et je ne veux pas entrer dans les détails si vous ne voulez pas le faire. Vous dites de façon générale que tout texte de loi concernant le processus électoral devrait se concentrer entièrement sur les questions qui préoccupent les gens. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Fontaine : C'est bien ce que je dis.

Le sénateur Day : Je vous remercie de votre aide sur cette question.

Monsieur Hébert, je désire traiter du mémoire utile que vous avez transmis au comité. Dans le second paragraphe, vous avez dit que le NPD espère que des amendements peuvent être apportés au projet de loi pour aider à résoudre certaines de ces difficultés. C'est maintenant le temps de parler d'amendements. J'ai vu une des clarifications ou un des amendements possibles et je veux savoir si vous pensez que l'on devrait apporter un amendement précis en ce qui concerne le traitement centralisé des contributions faites au niveau de la circonscription. Vous êtes préoccupés par le fait que cela pourrait être considéré comme une contribution nationale et, par conséquent, que cela pourrait limiter la quantité d'argent que vous pouvez recueillir. Avez-vous reçu une décision ou une indication que vous aurez besoin d'un amendement précis pour cela? Ne s'agirait-il pas d'une simple question de comptabilité?

M. Hébert : En effet, ce serait plus qu'une simple question de comptabilité, parce que l'on considère que l'argent a été reçu là où il a été déposé. Si le parti fédéral accepte une contribution qu'une circonscription locale a décidé de recevoir et que cette contribution est traitée par le parti fédéral, qu'il s'agisse d'un don par carte de crédit, par chèque ou par un autre moyen, le fait que nous l'ayons reçue en fait une contribution au parti fédéral parce que nous avons déposé cette somme. Dès que nous retournons cet argent à la circonscription, cela devient un

\$100 donation, for example, the federal party can fundraise only \$900 from that same donor after that point. On the other hand, the riding still has the full \$1,000 to be able to fundraise from that individual. It would be nice to see an amendment that would allow donations clearly targeted for riding associations to come through the federal office or through the national office of a party so that the contribution, clearly and in a marked way, would not count towards the donor's limit to that entity, if you will.

Senator Day: Could you not put it in a separate clearing account, for example?

Mr. Hébert: No, because that would not be allowed.

Senator Day: Is there a clause of Bill C-2 that should be amended, or should a new provision be added to the bill?

Mr. Hébert: It would have to be a new provision. You are talking about levelling the playing field and how that happens in Bill C-2. For political parties, it is always easier to go to a handful of people and ask them for money and move on. It forces political parties, our party included, to broaden their bases so much more so that they will appeal to a wider number of donors to be able to do the work that allows us to be successful.

It is not only about financing but also about broadening the base and being in touch with the grassroots. All political parties should take that on as a challenge and as a good thing for us to do, not as an insurmountable obstacle. It will be more work on our part but it is a healthy thing for our democracy.

Senator Day: You indicate that some of the filings and reports at the volunteer riding level are quite onerous and so your party tries to help out as much as possible from a central point of view.

Mr. Hébert: We help out as much as we can. The fact is that there are 308 riding associations and each has a relationship with Elections Canada. At times, they make mistakes. We always have to follow up on those to ensure that everything is clear. We do not mind carrying an administrative burden to make the CEA work. We hope that our riding associations are not doubly challenged by the amount of work that would go into it for them. In large part, there are penalties for their lateness on certain reports, such as the one on gifts. That is one of the examples where we could allow freedom to the Chief Electoral Officer to give them some flexibility if there is a good reason. That would be a useful amendment to the CEA that would then not require our poor volunteers to have to appear before a judge, explain why they

transfert. Vous pouvez le voir parce que le système est transparent à cet égard. Toutefois, cela signifie que pour une contribution de 100 \$, par exemple, le parti fédéral ne peut aller chercher que 900 \$ chez ce même donateur à partir de ce moment-là. Il serait bien qu'un amendement qui permettrait que des dons adressés clairement aux associations de circonscription puissent transiter par le bureau fédéral ou par le bureau national du parti de sorte que cette contribution, clairement et de manière visible, ne compterait pas dans la limite de contribution de ce donateur à cette entité, si vous voulez.

Le sénateur Day : Ne pourriez-vous pas déposer cette contribution dans un compte provisoire distinct, par exemple?

M. Hébert : Non, parce que cela ne serait pas permis.

Le sénateur Day : Y a-t-il une disposition du projet de loi C-2 qui devrait être amendée ou devrait-on ajouter une nouvelle disposition au projet de loi?

M. Hébert : Il faudrait que ce soit une nouvelle disposition. Vous parlez d'égaliser les chances et de la façon dont cela se fait dans le cadre du projet de loi C-2. Pour les partis politiques, il est toujours plus facile d'aller voir une poignée de gens et de leur demander de l'argent et de poursuivre ses activités. Cela force les partis politiques, y compris le nôtre, à élargir considérablement leur base de manière qu'ils puissent solliciter un plus grand nombre de donateurs pour être en mesure de faire le travail qui nous permet d'avoir du succès.

Il n'est pas simplement question de financement, mais il est également question d'élargir la base et d'être en contact avec cette dernière. Tous les partis politiques devraient considérer cela comme un défi et comme une bonne chose à faire, et non pas comme un obstacle insurmontable. Cela exigera plus de travail de notre part, mais c'est quelque chose de sain pour notre démocratie.

Le sénateur Day : Vous avez dit que certaines des tâches des bénévoles pour la production de données et de rapports au niveau de la circonscription étaient assez lourdes et que votre parti essayait dans la mesure du possible d'offrir son aide, d'un point de vue centralisé.

M. Hébert : Nous essayons d'aider dans toute la mesure du possible. Le fait est qu'il y a 308 associations de circonscription et que chacune d'entre elles a une relation avec Elections Canada. Il leur arrive à l'occasion de faire des erreurs. Nous devons toujours faire le suivi de ces erreurs pour nous assurer que tout est en règle. Nous sommes prêts à assumer un fardeau administratif pour nous assurer que la Loi électorale du Canada fonctionne. Nous espérons que nos associations de circonscription ne seront pas doublement pénalisées par la quantité de travail qu'elles devront faire pour cela. Dans bien des cas, des pénalités sont imposées pour avoir rendu certains rapports en retard, comme celui qui porte sur les contributions. C'est là un des exemples où nous pourrions donner une certaine latitude au Directeur général des

were late with a report and go through all those hoops. Certainly, that would be a positive amendment.

Senator Day: You list a number of other areas, such as expense limits for leadership candidates. These would be new initiatives that you would like to see, as opposed to current wording in Bill C-2 that you find problematic.

Mr. Hébert: We would have liked to see these items addressed in C-2 when it was introduced. Clearly, these are outside the scope of the bill. We would hope they would be addressed because they were not addressed in the bill.

Senator Day: You said that it is your hope that amendments can be made to this proposed legislation. Have you outlined for the committee all of the points in your presentation where amendments should be made to Bill C-2?

Mr. Hébert: You will find most of those addressed in the brief.

Senator Day: I have been following the concluding paragraphs where you mention a number of proposed amendments that have been presented to another legislative committee.

Mr. Hébert: Yes, the House and Procedural Affairs Committee of the House of Commons has asked the political parties to provide an extensive review of the Canada Elections Act and processes, which include everything from audit fees to reporting structures. The review is extensive. We had numerous recommendations to make at that level, but I did not think it would be useful to burden this committee with them.

Senator Day: Do any of those affect Bill C-2?

Mr. Hébert: No, the ones extracted from that report on Bill C-2 are included in the brief before the committee.

Senator Day: With respect to \$95 per convention, you indicate that the amount is tax receiptable and that you include that as part of the overall limit?

Mr. Hébert: Yes.

Senator Day: I want to clarify whether this covers only part of the actual costs.

Mr. Hébert: It does not come close to covering the costs. Our conventions are always more expensive than what we can bring in in revenues for delegate fees. Often, we will have fundraising events to try to help subsidize those costs. The amount of \$95 does not cover the costs. We believe it to be simply the price a party needs to pay for its internal democracy.

élections de manière à lui donner une certaine flexibilité s'il y a un motif sérieux. Il s'agirait là d'une modification utile à apporter à la Loi électorale du Canada parce que nos pauvres bénévoles ne risqueraient plus de se retrouver devant un juge pour expliquer pourquoi un rapport est en retard et qu'ils n'auraient plus à affronter ce genre d'épreuve. Il s'agirait certainement d'une modification positive.

Le sénateur Day : Vous énumérez un certain nombre d'autres domaines, comme celui des limites de dépenses imposées aux candidats à la direction des partis. Vous aimeriez voir de nouvelles initiatives, différentes du libellé actuel du projet de loi C-2 que vous considérez comme posant un problème.

M. Hébert : Nous aurions préféré que ces questions soient traitées dans le projet de loi C-2 au moment où il a été déposé. Il est clair que ces questions sortent du cadre de ce projet de loi. Nous espérons qu'elles seront traitées parce qu'elles ne le sont pas dans le projet de loi.

Le sénateur Day : Vous avez dit que vous espériez que des amendements puissent être apportés au projet de loi. Avez-vous signalé dans votre mémoire tous les points dans le projet de loi C-2 qui devraient faire l'objet d'amendements?

M. Hébert : La plupart d'entre eux figurent dans le mémoire.

Le sénateur Day : Je veux parler des paragraphes de conclusion où vous indiquez un certain nombre de modifications proposées qui ont été présentées à un autre comité législatif.

M. Hébert : Oui, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a demandé aux partis politiques de faire un examen poussé de la Loi électorale du Canada et des processus, qui comprend tout depuis les frais de vérification jusqu'aux structures de divulgation. L'examen est très approfondi. Nous avons fait de nombreuses recommandations à cet égard, mais je n'ai pas cru bon d'ennuyer le présent comité avec ces recommandations.

Le sénateur Day : Est-ce que certaines d'entre elles intéressent le projet de loi C-2?

M. Hébert : Non, les recommandations extraites de ce rapport qui concernent le projet de loi C-2 figurent dans le mémoire présenté au comité.

Le sénateur Day : En ce qui concerne la somme de 95 \$ par congrès, vous avez indiqué que cette somme devrait donner lieu à un reçu aux fins de l'impôt et que vous incluez cette somme dans la limite totale, n'est-ce pas?

M. Hébert : Oui.

Le sénateur Day : Je veux juste savoir si cela couvre une partie seulement des coûts réels.

M. Hébert : Cette somme est loin de couvrir les coûts. Nos congrès coûtent toujours plus cher que ce que rapportent les droits d'inscription des délégués. Souvent, nous organisons des activités de financement pour aider à subventionner ces coûts. La somme de 95 \$ ne permet pas de payer les coûts. Nous croyons qu'il s'agit simplement du prix que doit payer un parti pour sa démocratie interne.

Senator Day: It is a method of building your party.

Mr. Hébert: It is not only about building the party but also about ensuring that our internal democracy is healthy, and New Democrats care a great deal about that. As a result, we pay the price for it.

Senator Day: Would the additional cost come out of the general funds of the party?

Mr. Hébert: Yes.

Senator Day: Mr. Fontaine, would your additional costs come out of general revenue?

Mr. Fontaine: It would come from income contributions, people that donate space, food costs and the like.

Senator Day: All of those things have to be declared as benefits. Obviously, if you want to break even with respect to a convention and you do not want to take it out of your general funds, the amount that you have to charge would be significantly higher.

Mr. Fontaine: Yes. The intent is not to break even but to reach out and build the party. You asked me earlier about the donation decrease from \$5,000 to \$1,000. Obviously, as a new party, we will not have too many donors that have \$5,000, but we do have a lot of people who are willing to donate \$50 and \$20.

Senator Day: That is what we all have to do.

Mr. Fontaine: That is more important to us.

Senator Day: For your information, some of the smaller parties that are narrow-issue parties have individuals that are prepared to give them a significant amount, one individual, \$20,000, for an animal rights party, that kind of thing. That is why it is a little different for some parties than for others. Their desires will be sacrificed because of the desire for accountability.

Could you tell me, finally, Mr. Hébert, how increasing the time within which somebody can be prosecuted for an offence under the Canada Elections Act from seven to 10 years increases accountability?

Mr. Hébert: In the Chief Electoral Officer's opinion, and certainly in ours, if you allow a greater amount of time to pass, you get to know more about the circumstances that usually take place and are then better able to determine how to prosecute those issues. Generally speaking, the increase of time allows that type of flexibility, which is quite useful.

Senator Day: You are aware — and I wish to know if you support this — that the decision to prosecute is being taken away from the Chief Electoral Officer and being given to the proposed new federal prosecutor, a quasi-independent federal prosecutor.

Mr. Hébert: That is not an element I have heard before.

Le sénateur Day : C'est une façon de bâtir votre parti.

M. Hébert : Ce n'est pas seulement une façon de bâtir le parti, mais il s'agit également de s'assurer que notre démocratie interne est saine et les néo-démocrates sont très attachés à cette notion. Par conséquent, nous acceptons d'en payer le prix.

Le sénateur Day : Est-ce que le manque à gagner provient des fonds généraux du parti?

M. Hébert : Oui.

Le sénateur Day : Monsieur Fontaine, est-ce que le manque à gagner serait comblé par vos recettes générales?

M. Fontaine : Il proviendrait des contributions, des gens qui fournissent de l'espace, de la nourriture et des choses du genre.

Le sénateur Day : Tous ces éléments doivent être déclarés comme des avantages. De toute évidence, si vous voulez payer un congrès sans puiser dans vos fonds généraux, la somme que vous devez exiger devrait être nettement plus élevée.

M. Fontaine : Oui. Le but n'est pas de payer le congrès, mais de rejoindre des gens et de bâtir le parti. Vous m'avez demandé plus tôt ce que je pensais de la diminution de la contribution de 5 000 \$ à 1 000 \$. De toute évidence, en tant que nouveau parti, nous n'avons pas beaucoup de donateurs qui ont 5 000 \$ à donner, mais nous en avons beaucoup qui sont prêts à donner 20 \$ ou 50 \$.

Le sénateur Day : C'est ce que nous devons tous faire.

M. Fontaine : Pour nous, c'est plus important.

Le sénateur Day : Pour votre information, certains des plus petits partis qui ont un intérêt plus étroit comptent des membres qui sont prêts à faire une contribution substantielle, une personne qui offre 20 000 \$ à un parti qui défend les droits des animaux, ce genre de choses. C'est pourquoi les choses sont un peu différentes pour un parti et pour un autre. Leurs désirs seront sacrifiés parce que l'on veut de la responsabilisation.

Pour terminer, monsieur Hébert, pouvez-vous me dire comment le fait d'accroître de sept à dix ans la période de temps pendant laquelle quelqu'un peut être poursuivi pour une infraction commise en vertu de la Loi électorale du Canada contribue à accroître la responsabilisation?

M. Hébert : De l'avis du Directeur général des élections, et certainement à notre avis, si vous donnez plus de temps, vous avez l'occasion de mieux connaître les circonstances habituelles et vous êtes alors mieux en mesure de décider comment vous allez agir dans la poursuite. De façon générale, le fait d'accorder plus de temps permet ce genre de flexibilité, ce qui est assez utile.

Le sénateur Day : Vous savez — et j'aimerais savoir si vous appuyez cette mesure — que la décision de poursuivre ne reposera plus entre les mains du directeur général des élections, mais entre celles du nouveau procureur de l'État dont le poste est proposé, un procureur de l'État quasi indépendant.

M. Hébert : C'est la première fois que j'en entends parler.

Senator Day: I would ask you to take a look at that and correspond with the clerk as to whether you think that is a good idea.

Mr. Hébert: Sure.

Senator Zimmer: Gentlemen, this has come up a couple of times. Of the small parties that were here — the Libertarian Party of Canada, the Animal Alliance Environment Workers Party of Canada, the Canadian Action Party, et cetera. Mr. Fontaine, as Senators Oliver and Milne said, I commend you for what you did in Manitoba, for starting up your party in December and running five. You said it was a small step. Maybe. There was a man 35 years ago who said that he had taken a small step for mankind, but it is now a giant step. I wish you good luck in your party.

The new legislation and amendments will ban in-kind donations from corporations. That being the case, you can still get donations — paper and things like that — from individuals but not from companies. Would your ability to raise funds be impeded if legislation bans in-kind donations from companies and corporations?

Mr. Fontaine: No, I do not think so. Again, I should have referenced this as well. The approach that the First Peoples National Party of Canada is taking is more of a civil rights-type of approach. Travelling to a lot of communities will be costly, but we look at that kind of involvement and that kind of participation as fundamental to this. Will there be an impact? We do not know, but we will deal with it when the time comes. Again, we have a number of people going door to door looking for small donations. Again, we do not have generous benefactors that are able to give us \$10,000 or \$20,000; but we have donors who give us \$10, \$50.

Senator Zimmer: Thank you, Mr. Fontaine. I wish you the very best. Thank you, gentlemen.

The Chairman: Thank you both for two very excellent presentations. We have had an opportunity to learn a great deal from you and it has helped us in our study of this bill.

Honourable senators, I shall now adjourn this meeting. The committee will meet tomorrow at 9:30 a.m. to continue its study of Bill C-2.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, September 19, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 9:40 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

Le sénateur Day : J'aimerais que vous réfléchissiez à cette question et que vous communiquiez par écrit avec le greffier pour nous dire si vous pensez que c'est une bonne idée.

M. Hébert : Certainement.

Le sénateur Zimmer : Messieurs, cette question a été soulevée à quelques reprises. Des petits partis qui ont comparu ici — le Parti Libertarien du Canada, l'Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, le Parti action canadienne, et cetera, monsieur Fontaine, je vous félicite, comme l'ont fait les sénateurs Oliver et Milne, pour ce que vous avez fait au Manitoba, pour avoir créé votre parti en décembre et avoir présenté cinq candidats. Vous avez dit que c'était un petit pas. Peut-être. Il y a un homme qui a dit, il y a 35 ans, qu'il avait fait un petit pas pour l'humanité, mais c'est maintenant un pas de géant. Je souhaite la meilleure chance à votre parti.

La nouvelle loi et les amendements interdiront les dons en espèces en provenance des sociétés. Ceci dit, vous pourrez toujours obtenir des contributions — du papier et des choses du genre — de particuliers, mais non des entreprises. Est-ce que votre capacité de réunir des fonds sera gênée si la loi interdisait les dons en espèces en provenance des entreprises et des sociétés?

M. Fontaine : Non, je ne pense pas. Encore une fois, j'aurais dû en parler également. L'approche qu'utilise le First Peoples National Party of Canada ressemble davantage à l'approche utilisée dans le cas des droits civiques. Se rendre dans un grand nombre de collectivités coûtera cher, mais nous voyons cela comme une participation et ce genre de participation est un élément fondamental de notre approche. Y aura-t-il des conséquences? Nous l'ignorons, mais nous y ferons face le moment venu. Encore une fois, nous avons un certain nombre de gens qui font du porte-à-porte pour recueillir de petits dons. Encore une fois, nous n'avons pas de généreux donateurs en mesure de nous donner 10 000 \$ ou 20 000 \$, mais nous avons des donateurs prêts à donner 10 \$ ou 50 \$.

Le sénateur Zimmer : Merci, monsieur Fontaine. Je vous souhaite bonne chance. Merci, messieurs.

Le président : Je vous remercie tous les deux de vos excellents exposés. Nous en avons beaucoup appris grâce à vous et vous nous avez aidés dans notre étude de ce projet de loi.

Honorables sénateurs, je vais maintenant lever la séance. Le comité se réunira demain à 9 h 30 pour poursuivre son étude du projet de loi C-2.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 19 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 9 h 40 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we are meeting today to continue our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the proposed federal accountability act. As senators, witnesses and members of the public, both here in the room and watching television across Canada, will know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of proposed legislation brought before Parliament in recent years. I know that the committee will give the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves. During our hearings to date, we have held over 40 hours of meetings on the bill and have heard from more than 47 witnesses.

This week we will continue to look at various aspects of the bill, including accountability, ethics and conflict of interest, political financing, the parliamentary budget office, and access to information and privacy.

I am pleased to welcome Dr. Leslie Seidle, Senior Research Associate at the Institute for Research on Public Policy. Before joining the IRPP, Dr. Seidle was Senior Director, National and International Research, at Elections Canada. He has also served as Director General of Strategic Policy and Research in the Privy Council Office and as Senior Research Coordinator for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing — the Lortie commission — which was established in 1989. Dr. Seidle is the author of a number of works, including *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens* and numerous articles on electoral reform, citizen participation, constitutional reform, public management and political finance.

[Translation]

The committee would like to thank you very much for your presence. I will now give you the floor, and afterwards we will have a question and discussion period which will, I know, be very helpful for the members of the committee.

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy, as an individual: Thank you, Mr. Chairman. I am happy to be here this morning and to be able to discuss this matter with you.

[English]

I will present in English this morning but I will be happy to respond to questions in French if senators prefer. Although I am a senior research associate at the IRPP in Montreal, the views that I will express this morning are my own.

The IRPP has a long-standing interest in governance and federalism questions. My reference to "governance" includes our democratic processes and how they can be strengthened. In that regard, under the leadership of Senator Segal, as he is now known, the institute began a major program in 1999 called

[Traduction]

Le président : Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Ce projet de loi est plus connu sous le nom de Loi fédérale sur la responsabilité. Comme les sénateurs, nos témoins et les membres du public qui nous regardent à la télévision partout au Canada le savent, ce projet de loi représente un élément essentiel du programme du nouveau gouvernement et compte parmi les plus importantes mesures législatives dont le Parlement ait été saisi au cours des dernières années. Je sais que le comité y accordera la réflexion soignée, exhaustive et détaillée qu'il mérite. Jusqu'à présent, nous avons tenu plus de 40 heures de séance et avons entendu plus de 47 témoins.

Cette semaine, nous allons continuer d'examiner divers aspects du projet de loi, y compris la responsabilité, l'éthique et les conflits d'intérêts, le financement politique, le poste de directeur parlementaire du budget, de même que l'accès à l'information et la vie privée.

Je suis heureux de souhaiter la bienvenue à M. Leslie Seidle, chercheur principal associé à l'Institut de recherche en politiques publiques. Auparavant, il était directeur principal, Recherche nationale et internationale, à Elections Canada. Il a également été directeur général, Politiques stratégiques et recherche, au Bureau du Conseil privé et coordonnateur principal de la recherche de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis — la Commission Lortie — mise sur pied en 1989. M. Seidle est l'auteur de nombreux ouvrages, dont *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*, et a signé de nombreux articles sur la réforme électorale, la participation des citoyens, la réforme constitutionnelle, la gestion publique et le financement politique.

[Français]

Le comité tient à vous remercier beaucoup de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite, nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera, je sais, très utile pour les membres du comité.

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques, à titre personnel : Merci, Monsieur le président. Je suis content d'être ici ce matin et de pouvoir échanger avec vous sur cette question.

[Traduction]

Je vais faire mon exposé en anglais ce matin, mais je serai heureux de répondre aux questions en français si les sénateurs le préfèrent. Bien que je sois chercheur principal associé à l'IRPP à Montréal, les vues que j'exprimerai ce matin n'engagent que moi.

L'IRPP s'intéresse depuis longtemps aux questions touchant la gouvernance et le fédéralisme. « Gouvernance » pour moi comprend nos processus démocratiques et la façon dont ils peuvent être renforcés. À cet égard, sous la direction du sénateur Segal, comme nous le connaissons maintenant, l'Institut a

Strengthening Canadian Democracy. One assumption of the program was that the decline in political participation, particularly but not only reflected in the drop in voter turnout, was potentially damaging for the democratic legitimacy of our institutions. Another assumption was that legitimacy is the product of various policies and practices. Thus the institute decided to look beyond the electoral system to address questions such as political financing, which we will discuss this morning; voter registration; parliamentary reform; the role of the media; registration of political parties; and other issues. This was before my time. Most of the papers from that series — at least the ones published to date — were released last year in a single volume called *Strengthening Canadian Democracy*.

I should like to mention one or two things in addition to the chair's comments about my background. As a doctoral student, I cut my teeth in this area and wrote my thesis on the regulation of election expenditure and party finance in Great Britain and Canada. The Canadian part was probably the more original, certainly the more recent, because in 1974 the federal government introduced the Election Expenses Act, which was a major piece of legislation and stood untouched in its fundamentals until the Bill C-24 reforms, which I will comment on in a moment.

Although I have not worked in this area in an in-depth way since I was at Elections Canada a couple of years ago, I keep this area on my radar screen. In May of this year I gave a paper at the University of Calgary on public funding of political parties and possible reforms that could be considered, building on Bill C-24. The first table in the brief before senators this morning is taken from that paper.

For senators and for our listening and viewing audience today, it is important to situate this piece of proposed legislation in the context of the Bill C-24 reforms that came into effect at the beginning of 2004. Bill C-24 was the most significant reform of political financing since the series of amendments to the Canada Elections Act in the Election Expenses Act of 1974. It represents a consolidation in that it was an addition to as opposed to a change in the principles that had been adopted in 1974. The 1974 act, as most of you know, was focussed on limiting the expenses of national parties, particularly, but also the expenses of candidates. It focussed more on the demand in politics. Campaigns had been rising in cost, particularly because of television advertising, which became popular in the 1960s, and because there was a series of minority governments in the 1960s resulting in more frequent elections. The imposition of spending limits was, in some sense, a measure that the political parties agreed on for their own financial health. Otherwise, with the continuing spiral and frequent elections, there was a risk of spending getting out of control. The principle of spending limits had a salutary effect. That was part of the debate at the time, which was more pragmatic than highly theoretical. Spending limits encourage fairness in the

entrepris un important programme en 1999 intitulé « Renforcer la démocratie au Canada ». L'une des hypothèses sur lesquelles reposait le programme était que la baisse de la participation politique, particulièrement manifeste notamment dans la baisse du taux de participation au scrutin, était à terme préjudiciable à la légitimité démocratique de nos institutions. Une autre hypothèse était que la légitimité est le produit de diverses politiques et pratiques. L'Institut a donc décidé de ne pas s'en tenir au système électoral et de se pencher sur des questions comme le financement politique, dont nous discuterons ce matin; l'enregistrement des électeurs; la réforme parlementaire, le rôle des médias, l'enregistrement des partis politiques et d'autres questions. C'était avant que je m'y joigne. La plupart des documents tirés de cette série — du moins ceux qui ont été publiés jusqu'à présent — ont paru l'an dernier en un seul volume intitulé *Strengthening Canadian Democracy*.

J'aimerais ajouter une ou deux choses à ce qu'a dit le président au sujet de mes antécédents. En ma qualité d'étudiant au niveau du doctorat, je me suis fait les dents dans ce domaine et écrit ma thèse sur la réglementation des dépenses électorales et le financement des partis en Grande Bretagne et au Canada. La partie concernant le Canada était probablement la plus originale, certainement la plus récente, parce qu'en 1974 le gouvernement fédéral a adopté la Loi sur les dépenses d'élection, qui a été une importante mesure législative et qui est restée inchangée sur le fond jusqu'aux réformes introduites par le projet de loi C-24, sur lequel je ferai porter mes commentaires dans un instant.

Comme j'étais à Élections Canada il y a quelques années, je n'ai pas travaillé dans ce domaine de façon approfondie, mais je garde ce sujet sur mon écran radar. En mai de cette année, j'ai soumis un document à l'Université de Calgary sur le financement public des partis politiques et les réformes qui pourraient être envisagées, en se fondant sur le projet de loi C-24. Le premier tableau dans le mémoire que j'ai remis aux sénateurs ce matin est tiré de ce document.

Pour la gouverne des sénateurs et de ceux qui nous écoutent et qui nous regardent aujourd'hui, il importe de situer la mesure législative proposée dans le contexte des réformes du projet de loi C-24 qui sont entrées en vigueur au début de 2004. Le projet de loi C-24 a représenté la réforme la plus importante du financement politique après la série de modifications à la Loi électorale du Canada apportées par la Loi sur les dépenses d'élection de 1974. Il représente une consolidation en ce sens qu'il a constitué une adjonction plutôt qu'un changement aux principes qui avaient été adoptés en 1974. Comme la plupart d'entre vous le savent, la loi de 1974 portait, notamment, sur les limites des dépenses des partis nationaux, mais également sur les limites des dépenses des candidats. Elle s'intéressait davantage à la demande de fonds en politique. Le coût des campagnes électorales avait augmenté, notamment en raison de la publicité à la télévision, devenue populaire dans les années 60, et en raison d'une série de gouvernements minoritaires dans les années 60 qui avait entraîné la tenue plus fréquente d'élections. Dans un certain sens, l'imposition de limites de dépenses a été une mesure approuvée par les partis politiques dans l'intérêt de leur propre santé financière. Autrement, avec la tenue fréquente d'élections et la

electoral process because they bring everyone down to more or less the same level when facing an election. One objective behind spending limits is to level the playing field.

Bill C-2 reforms, in contrast, focus more on the supply of money in politics. The introduction of contribution limits was a major step at the federal level. Contribution limits had been instituted at the provincial level starting in the 1970s, but there had never been a great deal of interest in them at the federal level. At the Lortie commission there was considerable debate on this but the Lortie commission recommended not instituting contribution limits. However, it did recommend a ban on foreign contributions, which was instituted in 1993. You might be surprised that until 1993 foreigners could still contribute to our political parties and to our candidates. With the reforms from 2004, we have tight controls on the supply of money to political parties and candidates from constituency associations and leadership and nomination contestants.

Judging from that list of players in politics, there is another point I need to mention. Through Bill C-24 the scope of coverage of our federal political system was greatly extended. Some 15 or 20 years ago it was suggested that leadership or nomination contestants should have to declare the source of their contributions. At the time people said no to that because such matters were considered private within the realm of the political parties and not subject to regulation. It is fair to say that the Lortie commission played a role in changing some of that argument. Pierre Lortie's view, shared by the commissioners, was that the amount of public money in the system even at the time made it entirely justifiable for the state to require reporting from leadership contestants and from those who were seeking their party nomination at the candidate level.

As senators are aware, the contribution limits that came in at the beginning of 2004 were an attempt to bring in what was called "financement populaire" in Quebec, from the 1977 reform by the Partis Québécois government. However, it was not entirely "populaire;" individuals could give a maximum of \$5,000 to the different parts of a political party, but there was an exception. Business and trade unions could give \$1,000 in total to constituency-level entities — candidates and local associations. For example, a small store could give up to \$1,000 to a candidate alone or to a candidate in the constituency association. In a non-election year when there are no candidates, that store could give \$1,000 to the local association. In an election year, people would have to plan more carefully because their limit was not doubled; they were allowed to give only \$1,000 to the association and to a candidate of that party.

montée des coûts, on risquait de perdre le contrôle des dépenses. Le principe des limites de dépenses a eu un effet salutaire. Cela faisait partie du débat à l'époque, qui était plus pragmatique qu'hautelement théorique. Les limites de dépenses encouragent l'équité dans le processus électoral parce qu'elles ramènent tout le monde ni plus ni moins au même niveau en période électorale. Un objectif derrière les limites de dépenses est d'uniformiser les règles du jeu.

Les réformes du projet de loi C-2, par contre, s'intéressent davantage à l'offre de fonds en politique. L'introduction de limites de contributions a été une importante mesure au niveau fédéral. Ce genre de limites avait été institué au niveau provincial au début des années 70, mais on ne s'y était jamais grandement intéressé au niveau fédéral. À la Commission Lortie, on en a considérablement débattu, mais la Commission Lortie n'a pas recommandé d'instituer des limites de contributions. Elle a cependant recommandé une interdiction des contributions étrangères, qui a été instituée en 1993. Vous serez peut-être surpris d'apprendre que jusqu'en 1993, des étrangers pouvaient encore contribuer aux caisses de nos partis politiques et de nos candidats. Depuis les réformes introduites en 2004, nous avons des contrôles rigoureux sur l'offre de fonds aux partis politiques et aux candidats des associations de circonscription, aux candidats au leadership et aux candidats à l'investiture.

Étant donné cette liste d'interlocuteurs en politique, il y a un autre point que j'aimerais mentionner. Dans le projet de loi C-24, on constate que sa portée sur notre système politique fédéral a grandement été élargie. Il y a 15 ou 20 ans, on a suggéré que les candidats au leadership et à l'investiture déclarent la source de leurs contributions. À l'époque, les gens ont refusé parce que de telles questions étaient considérées comme privées par les partis politiques et non sujettes à réglementation. Il est juste de dire que la Commission Lortie a joué un rôle pour modifier cette argumentation. Pierre Lortie était d'avis, avis que partageaient les commissaires, que le montant de fonds publics injectés dans le système, même à l'époque, autorisait l'État à exiger des rapports de la part des candidats au leadership et des candidats à l'investiture de leur parti.

Comme le savent les sénateurs, les limites de contributions introduites au début de 2004 étaient une tentative en vue d'importer ce qu'on appelait le financement populaire au Québec, issu de la réforme de 1977 apportée par le gouvernement du Parti québécois. Ce n'était cependant pas entièrement « populaire »; les personnes pouvaient donner un maximum de 5 000 \$ aux différents éléments d'un parti politique, mais il y avait une exception. Les entreprises et les syndicats pouvaient donner 1 000 \$ au total aux entités au niveau des circonscriptions — les candidats et les associations locales. Par exemple, un petit magasin pouvait donner 1 000 \$ à un seul candidat ou à un candidat de l'association de circonscription. Pendant une année non électorale, quand il n'y a pas de candidat, ce magasin pouvait donner 1 000 \$ à l'association locale. Pendant une année électorale, les gens devaient planifier plus soigneusement parce que leur limite n'était pas doublée. Ils n'étaient autorisés à donner que 1 000 \$ à l'association et à un candidat de ce parti.

Bill C-24 reforms significantly increased public funding of the federal political process, through both new elements and changes to existing elements. The new element was the quarterly allowances paid to the political parties that qualified and the increased elements were as follows: The reimbursements to political parties were raised from 22.5 per cent to 50 per cent of election expenses; and election expense limits for parties were raised, in part because the definition of “election expenses” was changed, and this pushed up the reimbursements. Not only did reimbursements rise to 50 per cent but also they were 50 per cent of a greater amount of maximum election expenses. The most advantageous part of the tax credit scale — the 75 per cent reduction of income tax paid — was moved from \$200 to \$400. For example, if you give \$400 to a political party or to a candidate, it costs you only \$100 because you receive back a \$300 tax credit. The result is a significant increase in public funding, which I will come back to in a moment when I speak specifically to Bill C-2.

It might be too early to assess fully the consequences of the reforms of 2004. That is one reason I have a concern about one of the provisions of Bill C-2.

Today I will address only the provisions on political financing and enforcement in Bill C-2. I am generally familiar with the bill, but I am not an expert authority on the other parts of the proposed legislation.

Regarding finance and enforcement, the extension of time limits for initiating investigations and prosecutions makes sense, particularly in light of the scope and the complexity of regulation that will apply not only after the changes made under Bill C-24 but also once this proposed legislation is brought in. Mr. Kingsley has said on the public record that some of the events that occurred in the context of the Gomery commission were immune from his prosecution, or from the commissioner's investigations, because they occurred too long ago. I think there would also be a problem with retroactivity. Nevertheless, the point is that when you have a very complex regulatory system with tight limits you need to have quite a long period in which things can possibly be investigated and prosecutions can be launched if warranted.

There are provisions on trust funds in Bill C-2, and the prohibition of transfers to candidates through a party or constituency is long overdue. It should have been done in Bill C-24, but it would have been quite complicated to enforce because of the small opening for business and trade union money at the local level. If Bill C-24 had been entirely “financement populaire,” it would have been easier to bring in a ban on transfers from trust funds.

I also support the abolition of the \$1,000 limit for business and trade union donations. This was an unfortunate last-minute change to Bill C-24 in response to the Liberal caucus that tarnished the overall policy direction of the legislation. It added considerable further complications to the Canada Elections Act as

Les réformes du projet de loi C-24 consistent en un financement public accru du processus politique fédéral grâce à de nouveaux éléments et à la modification d'éléments existants. Notamment, de nouvelles allocations trimestrielles sont versées aux partis politiques qui se qualifient; les remboursements aux partis politiques sont passés de 22,5 à 50 p. 100 des dépenses électorales; les limites des dépenses électorales ont été augmentées, en partie parce que la définition de « dépenses électorales » a été modifiée, ce qui a fait augmenter les remboursements. Non seulement les remboursements sont passés à 50 p. 100, mais ce 50 p. 100 s'applique aux dépenses électorales maximales, lesquelles ont été aussi augmentées. L'élément le plus avantageux est le barème du crédit d'impôt — une déduction de 75 p. 100 s'applique à un montant de 400 \$, au lieu de 200 \$. Par exemple, si vous donnez 400 \$ à un parti politique ou à un candidat, cela vous en coûte seulement 100 \$, car vous recevez 300 \$ en crédit d'impôt. Le financement public est donc augmenté de manière implorante, et je vais revenir là-dessus lorsque je parlerai du projet de loi C-2.

Il est peut-être trop tôt pour évaluer pleinement les conséquences des réformes de 2004. C'est la raison pour laquelle je me préoccupe d'une disposition du projet de loi C-2.

Aujourd'hui, je vais parler uniquement des dispositions sur le financement politique et leur application dans le cadre du projet de loi C-2. Dans l'ensemble, je connais bien le projet de loi, mais je ne suis pas un expert en ce qui a trait aux autres parties du document.

Au sujet du financement et de l'application de la réglementation, la prolongation des délais pour lancer des enquêtes et des poursuites est logique, particulièrement si l'on tient compte de la portée et de la complexité de la réglementation qui s'appliquera après les modifications du projet de loi C-24 et l'adoption du projet de loi C-2. M. Kingsley a dit publiquement que certains des événements qui se sont produits dans le cadre de la Commission Gomery ne pouvaient faire l'objet d'une poursuite de sa part ni d'une enquête du commissaire, car il y a trop longtemps qu'elles se sont produites. Je crois qu'il y aurait aussi un problème de rétroactivité. Néanmoins, lorsqu'on a un système de réglementation très complexe avec des délais bien établis, il faut pouvoir lancer des enquêtes et des poursuites sur une longue période de temps.

Le projet de loi C-2 comporte des dispositions sur les fonds en fiducie, et une interdiction de faire des virements aux candidats par l'entremise d'un parti ou d'une circonscription. Ces dispositions sont attendues depuis longtemps, mais il aurait probablement été difficile de les appliquer vu la limite restreinte pour les dons des entreprises et des syndicats à l'échelle locale. Si la totalité du projet de loi C-24 portait sur le « financement populaire », il aurait été plus facile d'interdire les transferts de fonds de fiducie.

Je suis également en faveur de l'abolition de la limite de 1 000 \$ pour les dons des entreprises et des syndicats. Il s'agissait d'un changement malheureux de dernière minute apporté au projet de loi C-24 en réponse au caucus libéral qui a affaibli l'orientation de politique de la loi. Cela a rendu la Loi sur

it was amended through Bill C-24 by disallowing transfers from constituency associations. As I understand it, these transfers were disallowed because the money at the local level came from various sources, including business and trade unions, or could, whereas at the national level the money had to be single-sourced — in other words from individuals only. You would have been muddying one kind of water with another kind of water. I will leave it to you to judge whether one kind of water was purer than the other.

Turning to the new limits coming in for individual contributions, I should like to put on the record a concern that the limits, and there is more than one limit, have been presented as a new \$1,000 limit. That is not correct. There are two limits of \$1,000, if you set aside the limits that apply to leadership contestants. The limits for leadership contestants are special cases; they do not occur every year so I think one can take them outside. Before there was a \$5,000 envelope for an individual and that person could divide it up in the way he or she wanted to locally or nationally. If you wanted to send all your money to Ottawa, you could do that. If you wanted to split it in half, you could do that. If you wanted to send it all to the constituency association in an election year, you could do that. If you wanted to give it all to a candidate in an election year, you could do that.

Under Bill C-2 there are two envelopes instead of one; \$1,000 for the national level and \$1,000 for the local level. It will not vary from election year to non-election year. This is consistent with the previous reform. If you choose to give your money only to a political party, you can give \$1,000. If you choose to give your money only to a candidate, you can give \$1,000. If you are flush and committed, you can give \$2,000; you can give \$1,000 nationally and \$1,000 locally. It is unfortunate that in the interests of building support for the legislation, which has a lot of virtues, an incomplete picture has often been presented.

I wish to comment now on the policy basis for the \$1,000 limit. When he appeared before this committee, the minister said that no comparison was done with provincial experience. I would be surprised if the officials involved in drafting the bill did not consult with Privy Council Office or perhaps get support from Elections Canada. If no comparisons done with provincial experience, I wonder what has happened to our policy development within the Government of Canada.

Legal counsel from Treasury Board told you that the \$1,000 was arrived at in the following way: They calculated that 99 per cent of political donations are under \$1,000, so \$1,000 seemed to be a good number to put into the legislation. With respect to the legal profession, I find that a very odd basis for a policy change that is not purely a legal matter. The fact that 99 per cent of the political donations in the country are under

les élections du Canada encore plus compliquée en raison de cette modification dans le projet de loi C-24, qui ne permet pas les virements des associations de circonscription. D'après ce que je comprends, ces virements ont été rejetés parce que l'argent peut inclure des sommes provenant des diverses sources, notamment d'entreprises et de syndicats, ou pourraient, à l'échelle nationale, provenir de sources autres que des particuliers. Je vous laisse déterminer si la solution est meilleure que le problème.

Maintenant, en ce qui a trait aux limites des contributions provenant de particuliers, j'aimerais mentionner aux fins du compte rendu que ce qui me préoccupe, c'est qu'il y a plus d'une limite, mais on a présenté la chose comme étant une nouvelle limite de 1 000 \$. Ce n'est pas correct. Il y a deux limites de 1 000 \$, si l'on ne tient pas compte des limites qui s'appliquent aux candidats à la direction. Les limites pour les candidats à la direction sont des cas spéciaux; elles ne sont pas utilisées à chaque année, alors je crois qu'on peut les mettre dans une catégorie différente. Avant, il y avait une enveloppe de 5 000 \$ par personne, et cette personne pouvait la diviser comme elle le voulait, à l'échelle nationale ou locale. Si quelqu'un voulait envoyer tout son argent à Ottawa, il pouvait le faire. S'il voulait diviser cette somme en deux, il pouvait le faire. S'il voulait envoyer de l'argent à toutes les associations de circonscription pendant une année électorale, il pouvait le faire. S'il voulait donner tout son argent à un candidat durant une année électorale, il pouvait le faire.

Le projet de loi C-2 prévoit deux enveloppes, au lieu d'une seule; 1 000 \$ pour un don à un parti national et 1 000 \$ pour un don à l'échelle locale. Cela ne varie pas d'une élection à l'autre. C'est conforme à la réforme précédente. Si vous choisissez de donner votre argent à un seul parti politique, vous pouvez donner 1 000 \$. Si vous choisissez de donner votre argent à un seul candidat, vous pouvez lui donner 1 000 \$. Si vous avez l'argent, vous pouvez faire un don de 2 000 \$; vous pouvez faire un don de 1 000 \$ à l'échelle nationale et 1 000 \$ à l'échelle locale. Il est dommage que l'on ait présenté des renseignements incomplets dans le but de faire accepter ce projet de loi, lequel a bien des côtés positifs.

J'aimerais maintenant parler du fondement politique de la limite de 1 000 \$. Lorsqu'il a comparu devant le comité, le ministre a dit qu'aucune comparaison n'était faite avec les provinces. Il est surprenant que les agents ayant participé à l'élaboration du projet de loi n'ont pas consulté le Bureau du Conseil privé ou n'ont pas été aidés par Elections Canada. S'il n'y a pas eu de comparaison avec les provinces, je me pose des questions au sujet du processus d'élaboration des politiques du gouvernement du Canada.

Un conseiller juridique du Conseil du Trésor nous a dit que la limite de 1 000 \$ avait été déterminée de la manière suivante : puisque 99 p. 100 des dons politiques se chiffrent au-dessous de 1 000 \$, alors la limite de 1 000 \$ semblait adéquate. Avec tout le respect que je dois à la profession juridique, je trouve que c'est une méthode très étrange de modifier une politique qui ne relève pas uniquement du domaine juridique. Le fait que 99 p. 100 des

\$1,000 is not a sufficient reason to set the threshold at \$1,000; it is a piece of information, but not a very pertinent piece of information.

I wonder whether the contribution limits are perhaps a bit too tight, a bit too low. I would refer you, in the context of provincial comparisons, to the first table at the back of my brief, which is taken from the Compendium of Election Administration in Canada that is on the Elections Canada website. The version posted is from 2003, but I verified with someone in the research group at Elections Canada that the figures are still accurate. In other words, there have not been any significant amendments at the provincial level to make the table that I reproduced out of date. Five provinces have election limits on either amount or source; two provinces, Quebec and Manitoba, have the “financement populaire” model — Quebec has had it now for almost 30 years while in Manitoba it dates from shortly after the election of Gary Doer, so it is more recent. Quebec has the lowest limit in the country, a \$3,000 envelope. Again, if you give \$3,000 locally, you cannot give at the provincial level and vice versa. That is an envelope for each elector, each year. It does not change in an election year. The \$3,000 has not been adjusted since 1977.

On the other end of the spectrum you will see that Alberta has quite a generous limit, \$15,000 to a party per year. My reading of that is that you could give to more than one party; you cannot stop people from giving to more than one party. You can give an additional \$30,000 to a party during an election. Again, my reading is that during an election year, someone who was rather generous could give \$45,000 to a particular political party. There is quite a variation among provinces in the limits, both in the nature of them, because there are two that allow only individuals to give, and in the amount of the contribution that is allowed.

Considering these provincial limits and the much broader scale of federal political activities — whether at the national level or at the candidate level, bearing in mind that national constituencies are considerably larger than provincial ones, with the exception of Ontario — one must ask whether \$1,000 times two is the appropriate maximum. I am particularly concerned about national political parties. I think \$1,000 at the local level is probably defensible, but \$1,000 to national political parties does raise questions about the revenue capacity of our national political parties.

There are assumptions behind Bill C-24 and also behind Bill C-2 that have not been stated publicly. One is that if we change the rules, political parties will adjust in admirable ways and, all of a sudden, we will have a new level of activism across the country and there will be tens of thousands, if not hundreds of thousands, of people giving to our political process who never did before.

dons politiques effectués au pays se chiffrent au-dessous de 1 000 \$ n'est pas une raison suffisante pour fixer la limite à 1 000 \$; c'est un élément d'information, mais ce n'est pas un élément d'information très pertinent.

Je me demande si les limites de contribution sont trop basses, peut-être un peu trop. J'aimerais que vous examiniez les comparaisons avec les provinces, dans le premier tableau à l'endos de mon exposé. Il est tiré du Compendium de l'administration électorale au Canada, dans le site Web d'Élections Canada. La version affichée date de 2003, mais j'ai vérifié avec quelqu'un du groupe de recherche d'Élections Canada qui m'a dit que les chiffres étaient toujours valables. Autrement dit, il n'y a pas eu de modifications importantes dans les provinces. Cinq provinces ont des limites électorales qui s'appliquent aux montants ou aux sources; deux provinces, le Québec et le Manitoba, ont un modèle de « financement populaire » — le Québec applique son modèle depuis près de 30 ans; le Manitoba applique son modèle depuis la période qui a suivi l'élection de Gary Doer, alors c'est plus récent. Le Québec a la limite la plus basse du pays, soit une enveloppe de 3 000 \$. Comme je l'ai déjà dit, si vous faites un don de 3 000 \$ à l'échelle locale, vous ne pouvez faire un don à l'échelle provinciale, et vice versa. L'enveloppe s'applique à chacun des électeurs, pour une année. Il n'y a pas de différence lors d'une année électorale. Ce montant de 3 000 \$ n'a pas été modifié depuis 1977.

De l'autre côté du spectre, vous avez l'Alberta, qui a une limite de 15 000 \$ par parti par année, ce qui est très généreux. Selon moi, il est possible de donner à plus d'un parti; il est impossible d'empêcher quelqu'un de donner à plus d'un parti. Vous pouvez donner une somme additionnelle de 30 000 \$ à un parti lors des élections. Selon moi, encore une fois, pendant une année électorale, une personne généreuse peut donner 45 000 \$ à un parti politique. Les limites varient beaucoup d'une province à l'autre, et selon leur nature. Il y a deux provinces qui n'acceptent que les dons de particuliers. Les montants des contributions varient également.

Si l'on s'inspire de ces limites provinciales et si l'on tient compte du fait que les activités politiques fédérales sont plus vastes — à l'échelle nationale ou à l'échelle du candidat, il faut se rappeler que les circonscriptions électorales fédérales sont plus grandes que les circonscriptions provinciales, à l'exception de l'Ontario — il faut se demander s'il est approprié de permettre deux montants de 1 000 \$. Je m'inquiète particulièrement des partis politiques nationaux. Une limite de 1 000 \$ à l'échelle locale est probablement suffisante, mais avec une limite de 1 000 \$ pour les partis politiques nationaux, il faut se demander si cela remet en question la capacité de revenu de nos partis politiques nationaux.

Il y a des hypothèses fondées sur la présentation du projet de loi C-24 et aussi du projet de loi C-2 qui n'ont pas été déclarées publiquement, l'une étant que si l'on modifie les règles, les partis politiques s'y adapteront admirablement, et tout d'un coup, un nouveau niveau d'activité politique se manifesterait dans le pays et des dizaines de milliers, sinon des centaines de milliers de gens feraient des dons à nos partis politiques pour la première fois.

That would be a wonderful thing if it happened. I wish it would, but I am not optimistic for a number of reasons. One is that, with a couple of exceptions — maybe the Cooperative Commonwealth Federation, CCF, and the Parti Québécois, PQ, in the early days — we have never really had mass parties in this country.

Many of you have been political activists. I do not think it is unkind to political parties to say that, particularly in non-election years with the exception of leadership contests, our political parties become empty shells. This is particularly the case in parts of the country where the parties are not strong. I do not think it is the case in downtown Toronto for the Liberals, in many parts of the Maritimes, probably in Alberta for the Conservatives and so on, but I could go across the map of the country and point out areas where I think the empty shell metaphor probably applies accurately.

Some political parties have done well raising large amounts of money from small donors but others have done less well. This is true both before Bill C-24 reforms and since. We always have to ask: Could the ones who are doing well find themselves in a different situation in five years' time or in two years' time? Rules that were written with the current context in mind might not be so congenial to the party that was doing well raising large amounts of money from relatively small donors. When one looks at public policy, we should always look beyond the snapshot of today. We cannot know what things will be like in five or 10 years' time, but we always should be mindful of that. I wonder whether that possibility has been taken into account with these new, much lower contribution limits.

When I was at the Lortie commission, in research for my thesis, I looked extensively at political financing in other countries. One thing that happens is the more you tighten the screws, the more likely something will escape. It is like valves on an engine or a machine.

Is there a chance that may happen in the federal political process? We have seen a couple of examples recently. The Volpe campaign received a considerable number of \$1,000 donations from the executives of a pharmaceutical company, but donations did not stop there. If the press reports were accurate, and I assume they were because there was more than one, donations went so far as \$1,000 each from two 11-year-olds who happened to be twins.

Perhaps a more serious concern, because of the amount of money involved, is the loans that some leadership contestants have taken out for the Liberal race so far. More loans may come in, but the reports from the last couple of weeks situate them in the \$500,000 range. Where is that money coming from? Is it all money from the source that might be declared or might eventually be declared? Will it all be paid off in the end? These are all questions.

Ce serait merveilleux si cela se produisait. Je le souhaite mais je ne suis guère optimiste pour un certain nombre de raisons, l'une étant qu'à une ou deux exceptions près — peut-être la CCF et le Parti québécois à leur tout début, notre pays n'a jamais vraiment eu de partis de masse.

Un grand nombre d'entre vous ont été des militants politiques. Je ne pense pas que ce soit manquer de gentillesse envers des partis politiques que de dire que, surtout en période non électorale, à l'exception des congrès à la direction, nos partis politiques deviennent des structures ou coquilles vides. C'est particulièrement le cas dans les régions du pays où les partis ne sont pas forts. Ce n'est pas le cas à mon avis pour les libéraux au cœur de Toronto et dans bien des régions des Maritimes, ni probablement en Alberta pour les conservateurs et cetera, mais je pourrais vous montrer sur une carte du pays les régions où à mon avis la métaphore de la coquille vide s'applique vraiment.

Certains partis politiques ont réussi à recueillir de gros montants d'argent de petits donateurs mais d'autres n'ont pas réussi aussi bien. C'est vrai également avant l'adoption des réformes du Bill C-24 et depuis. Il faut toujours demander : est-ce que ceux qui obtiennent de bons résultats se trouveront dans cinq ans ou dans deux ans une situation différente? Des règles qui ont été rédigées dans le contexte actuel pourraient ne pas être si favorables au parti qui réussissait à recueillir de gros montants d'argent de donateurs de petits montants. Quand on considère la politique officielle, on devrait toujours essayer de voir plus loin que la situation du moment. On ne saurait dire comment les choses se présenteront dans cinq ou dix ans, mais on devrait toujours en tenir compte. Je me demande si on a envisagé cette possibilité lorsqu'on a proposé ces nouvelles limites beaucoup plus basses des contributions.

Quand je travaillais pour la Commission Lortie, effectuant de la recherche en vue de ma thèse, je me suis énormément penché sur la question du financement politique dans d'autres pays. Une chose qui se produit c'est que plus on serre la vis, plus les gens cherchent des échappatoires. C'est comme les soupapes d'un moteur ou d'une machine.

Est-il possible que cela puisse se produire dans le processus politique fédéral? On en a été témoin de quelques exemples récemment. La campagne de M. Volpe a reçu un nombre considérable de dons de 1 000 \$ de la part des dirigeants d'une compagnie pharmaceutique, mais les dons ne se sont pas arrêtés là. Si les nouvelles parues dans les journaux sont exactes et je le crois, parce qu'il y en avait plusieurs, les dons ont atteint jusqu'à 1 000 \$ chacun de la part de deux jumeaux âgés de 11 ans.

Un sujet peut-être plus sérieux de préoccupation, étant donné les montants en cause, sont les emprunts contractés par certains candidats à la direction du Parti libéral jusqu'ici. Il se peut qu'il y en ait plus mais selon les nouvelles parues depuis deux semaines, ces emprunts étaient d'environ 500 000 \$. D'où provient cet argent? S'agit-il de sommes provenant de la source qui pourront être déclarées éventuellement? Ces emprunts seront-ils tous remboursés en fin de compte? Il s'agit-là de questions qui se posent.

The regulation of leadership contestants is not as tight or severe as that of political parties and candidates. When you have envelopes of \$500,000 — I am not suggesting they are actually in cash, that happens in Montreal restaurants — when you have amounts of money like this moving around in the system, I think there is reason to stop for a moment and say, is that because these people find it difficult to raise sufficient funds when some of them have decided to apply the \$1,000 limit already, even though legally it does not apply to their campaigns? Neither Bob Rae nor Stéphane Dion would be considered marginal candidates in the Liberal Party race, yet they have found it challenging to find sufficient income for their campaigns.

The other thing that could happen if the pressure of these valves gets too high is that political parties could say we are not making it with private funding. It will not happen, this multiplication of effort and so on will not occur, and so we need more public funding. Eddie Goldenberg was quoted recently as saying perhaps the funding of leadership contestants was overlooked when Bill C-24 was drafted. Maybe it was overlooked. I was somewhat involved in the early stages of that bill and I do not recall it being an active issue at all. Nevertheless, someone could say five years from now, we should have public funding for leadership contestants. It might be a difficult one for people in the political class to dispute, regardless of their political affiliation.

Would the public be open to a further increase in public funding of the federal political process? If you look at the first table you have before you — this is from the paper I did earlier this year — the first group of figures is for 2004, which was the last election for which data were available at that time. I have taken together the quarterly allowances for the year, plus the reimbursement that each party received, and I compared that to contributions from individuals that each party received that year because, of course, contribution limits applied. In the right-hand column is the proportion of public funding to private funding for the five major political parties, the ones that qualified for quarterly allowances.

In the case of the Bloc Québécois, public funding is more than six times that of private funding. In the case of the Liberals, it is over four times. In the case of the Conservatives, it is 1.7 times; in the case of the NDP, 1.9 times, nearly twice; and in the case of the Greens, 2.3 times.

This is an election year, so in non-election years the proportions would not be as high because there are no reimbursements. I compared like with like. In the following two groups of figures, you have election year 2000 and election year 1997.

La réglementation des candidats à la direction des partis n'est pas aussi rigoureuse ou sévère que celle des partis politiques et candidats. Lorsqu'on a des enveloppes d'un demi-million de dollars — je ne veux pas donner entendre qu'il s'agit d'argent comptant comme cela s'est produit dans les restaurants de Montréal — lorsque des sommes d'argent de cette importance circulent dans le système, j'estime qu'il est temps de se demander si c'est parce que ces gens ont trouvé difficile de recueillir des fonds suffisants lorsque certains d'entre eux ont décidé de respecter la limite de 1 000 \$, même si légalement cette règle ne s'applique pas à leur campagne? Ni Bob Rae ni Stéphane Dion ne serait considéré comme des candidats secondaires dans la course à la direction du Parti libéral, et pourtant ils ont trouvé difficile de trouver un revenu suffisant pour mener leur campagne.

L'autre chose qui pourrait se produire c'est que si la pression de ces soupapes devient trop intense, les partis politiques puissent déclarer que le financement de source privée ne suffit pas. Cela ne se produira pas, cette multiplication d'efforts, et cetera, ne se présentera pas et donc il faudra plus de fonds publics. Eddie Goldenberg aurait dit récemment que le financement des candidats à la direction avait peut-être été oublié lors de la rédaction du projet de loi C-24. C'est possible. J'ai pas mal participé aux premières étapes de la rédaction de ce projet de loi et je ne me souviens pas que cette question ait été envisagée sérieusement. Néanmoins, dans cinq ans quelqu'un pourrait dire que l'on devrait financer publiquement les candidats à la direction. Ce pourrait être un argument difficile à réfuter pour les hommes politiques, indépendamment de leur affiliation.

Le public serait-il favorable à une autre augmentation du financement public du processus politique fédéral? Si vous jetez un coup d'oeil au premier tableau que vous avez sous les yeux — il est tiré du document que j'ai rédigé plus tôt cette année — le premier groupe de chiffres se rapporte à 2004, qui est la date des dernières élections pour laquelle on dispose de données. J'ai regroupé l'allocation annuelle ou les allocations trimestrielles de l'année en plus du remboursement que chaque parti a reçu, et j'ai comparé cela aux dons provenant de particuliers que chaque parti avait reçus cette année-là parce que bien entendu les limites aux dons s'appliquaient. Dans la colonne de droite vous verrez la proportion du financement public par rapport au financement privé pour les cinq principaux partis politiques, ceux qui avaient droit aux allocations trimestrielles.

Dans le cas du Bloc québécois, le financement public est six fois plus important que le financement privé. Dans le cas des libéraux, c'est une proportion de quatre, et dans le cas des conservateurs, ce financement est de 1,7; dans le cas du Nouveau parti démocratique, 1,9, presque le double; et dans le cas des Greens, 2,3.

Il s'agit d'une année électorale, donc dans les années non électorales, les proportions ne seraient pas aussi élevées puisqu'il n'y aurait pas de remboursements. J'ai comparé des oranges avec des oranges. Dans les deux groupes de chiffres suivants, vous trouverez l'année électorale 2000 et l'année électorale 1997.

If you compare the two years for, let us say, the Liberal Party — because there was the merger of the parties that formed the Conservative Party, so it is not exactly like with like — in election year 2000, public funding to the Liberal Party was 14 per cent of the party's private revenue. The private revenue included business and union contributions. It is a sea change in the sources of money going into the federal political process.

If, as a result of pressure, people were to turn toward public funding — bearing in mind that nothing is magic about this kind of information, anyone can do the calculation I did for this paper — I think a real question is to be asked about the public reaction to further increasing public funding of the political process.

To sum up, when one looks at political financing and its further regulation, particularly in the case of Canada where the regulation is already extensive, it is important to take a holistic look and ask, if you turn one valve here, what might happen to the rest of the apparatus.

Finally, I will return to a comment that the Treasury Board minister made when he came before you, and others have made as well. To be fair, it was also made by another political party. It was made at the time of the Bill C-24 reforms that were initiated by Prime Minister Chrétien. We need to be modest when we draw a link between the likelihood that confidence in political institutions and politicians is going to rise if we somehow get political financing right. I think it has a beneficial effect and I think we have gone a long way in this country. Our legislation from 1974 was looked on by many countries as exemplary.

Some countries do not believe in spending limits. In the United States, the Supreme Court does not believe in spending limits. Therefore, it has never been copied south of the border, but other countries have taken lessons from Canada. The British finally brought in party limits in 2000 and so on.

However, we need to be modest about the linkage between those two things. Lots of things are happening that have led to a decline in confidence of our political system, our political institutions and politicians, and the decline goes way beyond political financing. It is a trend throughout democracies. It is not just a Canadian thing or a North American thing.

It is perhaps an unfortunate development, but it sets a challenge to those of us who strongly believe in parliamentary institutions and the importance of the electoral process. It sets us a challenge to continue to scrutinize things and to try to improve them, but at the same time to have a critical eye and to ask whether the effects might not be entirely positive, as we continue to change some of them.

The Chairman: You indicated that you were familiar with the evidence given by Professor Aucoin and Professor Franks. We also had a number of political parties come before us and speak about many of same issues. Have you read that testimony?

Si vous comparez les deux années, mettons pour le Parti libéral — parce qu'il y avait la fusion des partis qui ont formé le Parti conservateur — donc ce n'est pas exactement la même chose. Dans l'année électorale 2000, le financement public au Parti libéral a été de 14 p. 100 des recettes privées du parti. Celles-ci comprenaient des dons en provenance de sociétés et de syndicats. Il s'agit d'un changement profond dans les sources de fonds versés au processus politique fédéral.

Si, par suite de pressions, les gens prenaient un virage vers le financement public — sans oublier que ce genre d'information n'a rien de miraculeux parce que n'importe qui peut faire le calcul comme moi je l'ai fait pour ce document — je crois qu'il faut vraiment s'interroger sur la réaction du public concernant une autre augmentation du financement public du processus politique.

Pour résumer, lorsqu'on considère le financement politique et sa réglementation ultérieure, surtout dans le cas du Canada où la réglementation est déjà importante, il convient de voir cette réglementation de façon globale et de se demander, si l'on ouvre une soupape ici, ce qui pourrait se produire au reste de l'appareil.

Finalement, je vais en revenir à une observation que le ministre du Conseil du Trésor a faite quand il a comparu devant vous et que d'autres ont faite également. Pour être juste, elle a été faite par un autre parti politique. Elle a été faite à l'époque des réformes prévues dans le projet de loi C-24 qui ont été entreprises par le premier ministre Chrétien. Il convient d'être modeste quant au lien potentiel entre les changements dans ce domaine et l'espoir que la confiance dans les institutions politiques et les hommes politiques va s'accroître vraisemblablement si l'on fournit un financement approprié aux partis politiques. Cela à mon avis a un effet bénéfique et je crois que le Canada a réalisé de grands progrès dans ce domaine. Notre législation de 1974 a été jugée exemplaire par bien des pays.

Certains pays ne sont pas en faveur de limiter les dépenses. La Cour suprême américaine, notamment, ne l'est pas non plus. Ainsi, des limites n'ont jamais été imposées chez nos voisins du sud, mais d'autres pays ont pris exemple sur le Canada. Les Britanniques ont finalement fixé des limites en 2000.

Cependant, il ne faut pas établir un trop grand rapport entre ces deux choses. Bien des éléments ont contribué à miner la confiance de la population envers notre régime et nos institutions politiques et envers nos politiciens, et cela n'est donc pas seulement attribuable au financement politique. C'est un phénomène qui touche l'ensemble des démocraties. Ce n'est pas propre au Canada ou à l'Amérique du Nord.

C'est malheureux, mais cela pose un défi à ceux d'entre nous qui croient fermement dans les institutions parlementaires et l'importance du processus électoral. Cela nous pose le défi de continuer à examiner les choses de manière approfondie et à essayer de les améliorer, mais en même temps de garder un esprit critique et de se demander si les effets pourraient ne pas être complètement positifs.

Le président : Vous avez affirmé être au courant des propos qu'ont tenus les professeurs Aucoin et Franks. Quelques partis politiques nous ont également parlé d'un grand nombre de ces questions. Avez-vous lu les témoignages?

Mr. Seidle: I have read most of it, yes.

The Chairman: Are you familiar with some of their concerns about the limits that you have just described?

Mr. Seidle: Yes, and I should emphasize that I am not parroting anyone's view on this. I wrote these notes before I had the time to read the transcripts from the other political parties. I carry no brief for a political party, as some people who know me from previous lives would agree.

The Chairman: When you were talking about the President of the Treasury Board, you said the minister had made no comparison with provincial experience. You went on to say that the legal counsel for the Treasury Board said that 99 per cent of political donations were under \$1,000. You said that that is some information, but it is not the most pertinent information that one should use for making that determination. What is the other pertinent information that should be used besides the fact that most contributions are under \$1,000?

Mr. Seidle: One of the most pertinent pieces of information is the various provincial contribution limits. I am not suggesting that we simply multiply by geography or multiply by electors because we would be way over \$5,000.

The Chairman: Why is that relevant to the federal level?

Mr. Seidle: It is relevant because you should be looking at the scale of political activities. If it is considered sensible policy to have a \$3,000 limit in a province that represents about 25 per cent of the population, having only a \$1,000 limit for national political parties seems to be out of proportion.

If we were to do the multiplication, it would take us up to \$12,000 for a federal political party. I am not suggesting that we approach it in such a simple way, but a limit of only \$1,000 to a federal political party is low, particularly when incentives in the federal tax law are greater than any in the provinces. There is an incentive for people to give contributions that might be larger than they would give to provincial parties or candidates.

The Chairman: I understand that pertinent test. Are there any others?

Mr. Seidle: The other information would be to look at the pattern of financing of our political parties. We should err towards parties that have relied quite extensively on individuals. Speaking empirically, the Liberal Party of Canada would probably not be the best guide because, until the Bill C-24 reforms, its reliance on business was, by many people's estimation, greater than would have been desirable. A portrait of the financing of parties would lead us towards suggesting something higher than the \$1,000 limit.

M. Seidle : Oui, en majeure partie.

Le président : Êtes-vous au courant de certaines de leurs préoccupations au sujet des limites dont vous venez de parler?

M. Seidle : Oui, et j'insiste sur le fait que je ne suis aucunement en train de réitérer le point de vue de qui que ce soit sur la question. J'ai rédigé mes notes avant d'avoir lu les propos tenus par les autres partis politiques. Je ne défends aucun parti politique en particulier, et certaines personnes qui m'ont connu antérieurement pourraient vous le confirmer.

Le président : Quand vous avez parlé du président du Conseil du Trésor, vous avez déclaré qu'il n'avait fait aucune comparaison avec les provinces. Vous avez affirmé ensuite que l'avocat du Conseil du Trésor avait indiqué que 99 p. 100 des dons politiques s'établissaient en deçà de 1 000 \$. Vous avez dit que cette information n'était pas la plus pertinente qu'on devrait utiliser pour prendre la décision. Quelle est l'autre information pertinente sur laquelle on devrait s'appuyer mis à part le fait que la plupart des contributions ne dépassent pas 1 000 \$?

M. Seidle : Les autres données les plus pertinentes sont les limites établies par les diverses provinces. Je ne propose pas qu'on multiplie simplement le montant en fonction du nombre d'électeurs, car nous arriverions à une somme dépassant 5 000 \$.

Le président : Pourquoi ces données sont-elles pertinentes à l'échelon fédéral?

M. Seidle : C'est pertinent parce que nous devons tenir compte de l'ampleur des activités politiques. S'il est considéré raisonnable de fixer une limite de 3 000 \$ dans une province qui représente environ 25 p. 100 de la population, alors une limite de seulement 1 000 \$ pour les contributions aux partis politiques nationaux semble disproportionnée.

Si nous faisons la multiplication, nous arriverions à la somme de 12 000 \$ en ce qui a trait aux partis politiques fédéraux. Je ne propose pas d'aborder la question sous cet angle, mais je dois dire qu'une limite de 1 000 \$ seulement, ce n'est pas beaucoup, d'autant plus que les incitatifs fiscaux prévus dans la loi fédérale sont plus importants que dans chacune des provinces. Il existe une mesure qui incite les gens à verser aux partis fédéraux une contribution qui pourrait être plus grande que celle qu'ils donneraient à un parti ou à un candidat provincial.

Le président : Je comprends la pertinence. Y en a-t-il d'autres?

M. Seidle : Nous devrions nous pencher sur la composition du financement des partis politiques. Nous devrions privilégier les partis qui comptent presque exclusivement sur les contributions des particuliers. Le Parti libéral du Canada ne serait probablement pas le meilleur exemple parce que, jusqu'à l'adoption du projet de loi C-24, la proportion de son financement provenant d'entreprises était beaucoup plus élevée aux yeux de bien des gens que ce qui aurait été souhaitable. Un examen de la composition du financement des partis nous amènerait à proposer une limite dépassant 1 000 \$.

The Chairman: You say that the level of public funding post-Bill C-24 is now very high. What is the standard against which you are judging the current level?

Mr. Seidle: There are two answers to that. One would be the sheer amounts. I do not have those numbers in front of me, but your staff or I could certainly provide them to you. If you add up the value of the allowances in a given year, the reimbursements, the reimbursements to candidates and the imputed value of the tax credit, those figures, particularly in an election year, are very large amounts of money.

The Chairman: By what standard are they high? They are high compared to what?

Mr. Seidle: What makes them high is, in part, that they are very large amounts of money.

The Chairman: Compared to what, though?

Mr. Seidle: Let me return to my brief and the table and answer your question from another angle. My point about them being very high has more to do with change over time than it has to do with absolute amounts. I shall have to concede in response to your earlier line of questioning that absolute amounts can be judged in the eye of the beholder. However, look at the data in the table and compare year 2000 to year 2004: the scale of the increases is very large. The proportion is 14 per cent compared to 405 per cent for the Liberal Party, and that is the difference. That is a very significant increase from anyone's point of view, I would think.

Senator Zimmer: Thank you for your presentation. It was very well researched and laid out.

You said that maybe it is a little early to do an assessment of 2004 reforms. I agree with that. We have had no major problems since we went to limits of \$5,000 and \$1,000. When you say that it is very high now, are you referring to the total amounts of donations that parties are receiving, or are you talking about the individual at \$5,000 and the company at \$1,000?

Mr. Seidle: I do not believe I used the now famous phrase "very high" in relation to either of those. I used that when I was talking about public funding, referring to the increase in the amounts of public funding, and particularly, as I just emphasized, the relation between public funding and private funding.

Senator Zimmer: You used other good comparisons, as we did about two weeks ago when we looked at comparisons in Canada and abroad. I would like to refer to the ones in Canada, as they are more relevant. Alberta, Manitoba, New Brunswick and Quebec have comparable or larger limits than the federal limits. You have also indicated that five years from now, as the screws are tightened, things get missed and things leak out. Sometimes things change, and you may create legislation you regret later on, so maybe we need further sober second thought. You also

Le président : Vous dites que le niveau des contributions provenant du public depuis l'adoption du projet de loi C-24 est très élevé. Sur quoi vous fondez-vous pour évaluer le niveau actuel?

M. Seidle : Il y a deux réponses à cette question. Il y a d'abord les sommes elles-mêmes, que je n'ai pas sous les yeux, mais votre personnel ou moi-même pourrait certainement vous les fournir. Si on additionne la somme des allocations pour une année donnée, des remboursements aux candidats et du crédit d'impôt, nous arrivons à un très gros montant, surtout lors d'une année d'élections.

Le président : Mais par rapport à quoi ce montant est-il élevé?

M. Seidle : Il est élevé, en partie, parce qu'il constitue une très grosse somme d'argent.

Le président : En comparaison avec quoi?

M. Seidle : Permettez-moi de revenir sur mon mémoire et sur le tableau pour répondre à votre question d'un angle différent. Je suis en mesure d'affirmer qu'il s'agit d'un montant élevé en me fondant sur la progression au fil du temps plutôt que sur des chiffres absolus. Pour répondre à votre question, je dois dire que l'évaluation des sommes absolues varie selon la personne. Cependant, si on compare les données qui figurent dans le tableau pour l'année 2000 jusqu'à l'année 2004, on constate que le rythme d'augmentation est très important. La proportion est de 14 p. 100 comparativement à 405 p. 100 pour les libéraux; c'est là la différence. Il s'agit là d'une hausse très considérable aux yeux de qui que ce soit, à mon avis.

Le sénateur Zimmer : Je vous remercie pour votre exposé. On constate que vous avez fait des recherches soigneuses.

Vous avez dit qu'il est peut-être un peu trop tôt pour évaluer les réformes adoptées en 2004. Je suis d'accord avec vous. Nous n'avons connu aucun problème important depuis que nous avons fixé les limites de 5 000 et de 1 000 \$. Quand vous dites que le montant est très élevé maintenant, parlez-vous du montant total des dons que reçoivent les partis ou bien de la limite de 5 000 \$ pour les particuliers et de celle de 1 000 \$ pour les entreprises?

M. Seidle : Je ne crois pas que j'ai employé les fameux mots « très élevé » relativement à aucune de ces sommes. Je faisais référence au financement provenant du public, précisément à la hausse de ce financement, et surtout, comme je viens de le souligner, au rapport entre les contributions des particuliers et celles des sociétés.

Le sénateur Zimmer : Vous avez employé d'autres bonnes comparaisons, comme nous l'avons fait il y a environ 2 semaines lorsque nous avons étudié des comparaisons établies au Canada et à l'étranger. Je voudrais parler de celles portant sur le Canada parce qu'elles sont plus pertinentes. Les limites fixées en Alberta, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick et au Québec sont semblables ou plus élevées que les limites à l'échelon fédéral. Vous avez aussi fait remarquer qu'à mesure qu'on resserre les règles, certaines choses peuvent nous échapper. Comme le

indicated that convention fees, which were missed the last time, could be included.

I also agree with you that the argument that 99 per cent of donations are under \$200 or \$300 does not present the total picture.

What are your recommendations today? Would you leave the limits at \$5,000 and \$1,000, or do you want to readjust those to lower limits? As you indicated, the legislation proposes a change from \$5,000 to \$2,000, in addition to convention fees, which could make it \$3,000 in a year, but that comes once every four years. Would you recommend that the \$1,000 limit be eliminated or stay the same?

Mr. Seidle: I would be comfortable leaving the \$5,000 envelope as it is. However, if it is felt that for policy reasons there should be further lowering of the limits, one could consider the sum of the two limits, \$2,000, being put up to at least \$3,000 or perhaps \$4,000 — somewhere between the status quo and what the legislation proposes.

In policy terms, I am more comfortable with the former approach, the single envelope, setting aside the leadership contestants and so on. It provides more flexibility to a citizen and potentially greater revenue for the national political parties from someone who wishes to go up to his or her limit and give that only to the political parties. In a sense, that has been communicated as a \$1,000 limit. I explained that it is not exactly a \$1,000 envelope, but in the case of someone who gives only to national political parties, that person has seen his or her contribution limit drop from \$5,000 to \$1,000.

I would like to see more room for people to give to national political parties, whether through an envelope with two limits or through a single envelope with one limit.

Senator Zimmer: I agree that lowering from \$5,000 to \$1,000 is a 60 per cent to 80 per cent drop, which is dramatic. The former Chief Electoral Officer, Mr. Côté, recommended going in the other direction, and you have indicated that in your research, increasing it to \$15,000. We had small parties here about ten days ago, and each of the representatives indicated leaving the limits the same. Their testimony was that if the limits were lowered any further, they will find alternative methods; they will go underground. We must keep that in mind to ensure that we adjust this legislation to be able to deal with those issues, that we do not force individual parties to go in different directions and do things we do not want them to do.

Mr. Seidle: Just in that context, one of the things that is noteworthy about this part of the bill — and I did not address this before, but I feel that I must put it on the record — is that you can draw an arrow between some elements of the Gomery story and this part of the legislation, but the financing of political parties in the usual sense of the word was not the central element in the sponsorship scandal. The Rambos who have now, with some

contexte évolue parfois, on peut regretter plus tard certaines lois, alors peut-être avons-nous besoin de réfléchir davantage. Vous avez aussi affirmé que les droits à payer lors des congrès, dont on a fait abstraction la dernière fois, pourraient être inclus.

Je conviens avec vous qu'il ne faut pas s'arrêter uniquement au fait que 99 p. 100 des dons s'établissent en deçà de 200 ou 300 \$. Cela ne nous donne pas une idée de l'ensemble de la situation.

Quelles sont vos recommandations? Voudriez-vous que les limites de 5 000 et de 1 000 \$ soient diminuées? Comme vous l'avez indiqué, la loi propose de faire passer la limite de 5 000 à 2 000 \$ et prévoit l'ajout des droits à payer lors des congrès, ce qui porterait le montant à 3 000 \$ par année, mais il faut penser que les congrès n'ont lieu qu'une fois tous les quatre ans. Recommandez-vous qu'on élimine la limite de 1 000 \$ ou qu'on n'y apporte aucun changement?

M. Seidle : Je pense que la limite de 5 000 \$ devrait rester. Cependant, si, pour des motifs d'ordre politique, on estime que les limites devraient être réduites, on pourrait envisager de faire passer la somme des deux limites à au moins 3 000 \$ ou peut-être 4 000 \$ — quelque part entre la somme actuelle et celle proposée dans le projet de loi.

Sur le plan politique, je préfère l'ancienne approche, soit celle de l'enveloppe unique, qui exclut les contributions aux candidats à la direction, car cela offre plus de souplesse aux citoyens et éventuellement des revenus plus importants pour les partis politiques nationaux. Une personne peut décider de verser la somme maximale à un parti politique uniquement. Dans un sens, c'est ce que traduit la limite de 1 000 \$. J'ai expliqué qu'il ne s'agit pas exactement d'une enveloppe de 1 000 \$. Dans le cas d'une personne qui contribue uniquement à un parti national, la limite de sa contribution est passée de 5 000 à 1 000 \$.

J'aimerais que les gens aient une plus grande marge de manœuvre pour contribuer aux partis politiques nationaux, que ce soit par l'entremise d'une enveloppe comportant deux limites ou une seule.

Le sénateur Zimmer : Je conviens que de passer de 5 000 à 1 000 \$ constitue une baisse de l'ordre de 60 à 80 p. 100, ce qui est considérable. L'ancien directeur général des élections, M. Côté, avait plutôt recommandé de faire passer la limite à 15 000 \$, comme vous l'avez indiqué dans votre recherche. Nous avons reçu il y a environ 10 jours des petits partis politiques qui nous ont tous proposé de ne pas modifier les limites. Ils ont fait valoir que, si nous diminuons les limites, ils trouveront d'autres moyens; ils auront recours à des moyens illégaux. Nous devons veiller à modifier cette loi de telle sorte que les partis politiques ne seront pas forcés de prendre différents moyens auxquels nous ne souhaitons pas qu'ils aient recours.

M. Seidle : Il y a lieu de faire remarquer — et je n'en ai pas parlé plus tôt, mais j'estime que cela doit figurer au compte rendu — qu'on peut établir certains liens entre des éléments soulevés dans le rapport Gomery et cette partie-là de la loi, mais je dois dire que le financement des partis politiques, dans le sens habituel du terme, n'était pas au cœur du scandale des commandites. Les Rambos qui, sauf exception, ont été traînés en justice, ont fait

exceptions, been taken to court and faced criminal charges and in some cases are in jail were not party fundraisers. They were people sitting in government departments running programs. It is unfortunate that we are tightening political finance, perhaps more tightly than we should, and we are doing a whole range of other things because four or five people took the law into their own hands.

I must take this opportunity as a former public servant to express my great disappointment at the degree to which the public service has been besmirched because of all that has gone on in the last several years. The vast majority, 99.99 per cent of public servants would never think of doing anything remotely close to what went on in the Gomery context. This was an exceptional event in exceptional times. Unfortunately, it was tied to one of the things that I have spent most of my career fighting for, which was keeping this country as one country. To justify based on the exceptional case of national unity was not sufficient, and it is unfortunate we got into all this because people thought they could change the morals of politics and of public administration because we were trying to keep the country together. We will never keep the country together if we resort to that sort of thing. God help us that anything close to it should ever happen again. The line between the sponsorship scandal and this part of the legislation is, to my mind, far from a solid black, bold, dark line.

Senator Stratton: This is a small addition to Senator Zimmer's statement that there were four political parties a week ago who were all in unison advocating larger limits. There were two parties yesterday, the NDP and a small Aboriginal party, the First Peoples National Party of Canada and both recommended lowering the amount down to \$1,000. It is not unanimously opposed across the board. As well, in Manitoba the limits were dropped. The Progressive Conservative Party of Manitoba used to rely on large donors. They had to readjust, I have checked and verified this, and they are now in the black. They have paid their debt, they have adjusted and they are doing reasonably well with the new limits. It is a learning curve.

The Conservative Party of Canada does very well because it gets most of its support from small donors. It is a matter of adjusting over what amounts to a surprisingly short time to this new lower limit. As Mr. Freeman stated a week and a half ago, it is called the democratization of fundraising. You take the perception of big business out. Would you not agree?

Mr. Seidle: It is not surprising that the political parties do not come with one view on this. I would be perhaps a little bit unsettled if they did.

In response to Senator Zimmer, let me make it very clear that I do not support any increase in the limits that were brought in under Bill C-24. I could be comfortable leaving them as they are for a time. One of the great difficulties with these sorts of things is that if they are proven unsatisfactory or if there are unintended consequences, it is not that easy to change them. The Canada

l'objet d'accusations criminelles et, dans certains cas, sont derrière les barreaux, n'étaient pas des agents de financement d'un parti. Ils géraient des programmes dans des ministères. Il est regrettable que nous soyons en train de resserrer, peut-être un peu trop, les règles régissant le financement politique et d'établir toute une série de mesures parce que quatre ou cinq personnes se sont appropriées la loi.

Je dois profiter de l'occasion en tant qu'ancien fonctionnaire pour dire que je suis extrêmement déçu de constater à quel point la réputation de la fonction publique a été ternie à cause de tout ce qui s'est produit ces dernières années. La vaste majorité des fonctionnaires, soit 99, 99 p. 100, ne penseraient jamais à faire quoi que ce soit qui s'apparenterait, même de loin, à ce qui a donné lieu à la Commission Gomery. C'est un cas exceptionnel qui est survenu à une période exceptionnelle. Malheureusement, c'est lié à une chose pour laquelle je me suis battu durant la majeure partie de ma carrière, c'est-à-dire l'unité de notre pays. Invoquer le motif de l'unité nationale n'était pas suffisant, et il est malheureux que nous en soyons arrivés là parce que des gens pensaient qu'ils pouvaient changer les principes moraux des politiciens et de l'administration publique étant donné que nous tentions de garder le pays uni. Jamais nous ne garderons le pays uni si nous agissons de la sorte. Que Dieu nous garde de vivre une autre situation le moins semblable. La ligne entre le scandale des commandites et cette partie de la loi est, dans mon esprit, loin d'être bien définie.

Le sénateur Stratton : Je veux faire suite aux propos du sénateur Zimmer, en rappelant que quatre partis politiques ont tous préconisé, il y a une semaine, une augmentation des limites. Hier, deux partis, le NPD et un petit parti autochtone, le First Peoples National Party of Canada, ont tous deux recommandé une baisse de la limite de 1 000 \$. On voit bien qu'il n'y a pas d'opposition unanime à une diminution. En effet, au Manitoba les limites ont été réduites. Le Parti progressiste-conservateur de cette province, qui comptait sur le soutien de donateurs importants, a donc dû s'adapter. Je peux vous dire, pour l'avoir vérifié, qu'il n'est plus endetté et qu'il se tire assez bien d'affaires malgré les nouvelles limites. C'est un apprentissage.

Le Parti conservateur du Canada se porte très bien parce qu'il obtient son financement de la part de petits donateurs en majeure partie. Il suffit de s'adapter à cette nouvelle limite, et cela se fait en une période étonnamment courte. Comme M. Freeman l'a déclaré, il y a une semaine et demie, cela s'appelle la démocratisation du financement. On élimine la perception que le financement politique est un commerce lucratif. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Seidle : Ce n'est pas étonnant que les partis politiques ne soient pas tous du même avis. Je serais un peu préoccupé s'ils avaient la même opinion.

Je dois dire à M. Zimmer que je ne suis aucunement en faveur d'une augmentation des limites qui ont été fixées par l'entremise du projet de loi C-24. Je ne vois pas de problème à ce qu'elles restent ainsi. Une des grandes difficultés que pose ce genre de mesures, c'est que, si on se rend compte qu'elles ne sont pas satisfaisantes ou s'il y a des conséquences imprévues, ce n'est pas

Elections Act is not just opened up willy-nilly from time to time. There used to be a tradition that changes were made only by consensus. That was broken with Bill C-24. I believe in certain respects, although political party spokesmen do not necessarily all speak from the same page on this, that there is not an all-party consensus on this legislation either.

Senator Day: I will try to keep my supplementary question very short. I just wanted to clarify whether your schedule with respect to Manitoba is correct. There was a suggestion that Manitoba had changed its limit. Is the limit \$3,000 for Manitoba?

Mr. Seidle: The person I consult at Elections Canada told me there had been no changes to these since 2003, but you might want to verify that with the Chief Electoral Officer. As I report in my brief, this is from an Elections Canada document that is dated 2003 and has not been updated on their website since.

Senator Zimmer: You are correct, the amount in Manitoba is \$3,000. To respond to Senator Stratton, he is correct that there were two other witnesses who said what he indicated. It sent a clear message that there are other options out there for smaller parties. The message they were sending was to make sure we do this legislation right because we do not want to do things that are illegal, immoral or unethical. They were sending us a message. As far as Mr. Freeman and Mr. Côté are concerned, they were diametrically opposed. A man with 20 years of experience as Chief Electoral Officer in Quebec and an academic gave their recommendations; they were widely opposed in views. I am not recommending we increase. I recommend that we basically stay the same.

Another issue is the eye of the beholder, and you are right, sir. It is perception. We hear these words of open, transparent and accountable. By the way, I think your assessment of Gomery is correct. It is not related in the same way.

As far as open, accountable and transparent, what numbers do you decide? I do not think that has anything to do with the limits. You can be open, transparent and accountable at one dollar or \$1 million. It is not the amount of money; it is the conduct of the individual. You have expressed that clearly in your report on Gomery.

Returning to the convention fees, would you agree that they should not be included in this legislation whereby they are additional amounts or separate amounts?

Mr. Seidle: This legislation could have provided an opportunity for that. However, it is not a major reform of political financing under the Canada Elections Act. Leadership convention fees should be treated in the same way as one might treat fees for other events. Let us say the fee is \$900; if there are \$300 worth of services provided, including the administrative charges of organizing events and so on, that amount should be

facile de les modifier. On ne peut pas changer quand bon nous semble la Loi électorale du Canada. Les modifications ont toujours été apportées uniquement à la suite d'un consensus. Le projet de loi C-24 est venu rompre avec cette tradition. Je crois qu'à certains égards, bien que les porte-parole des partis politiques ne tiennent pas tous nécessairement le même discours, il n'y a pas non plus de consensus au sein des partis à propos de cette mesure législative.

Le sénateur Day : Je vais essayer de faire en sorte que ma question complémentaire soit très courte. Je veux juste m'assurer que vos données sur le Manitoba sont exactes. On a laissé entendre que le Manitoba avait modifié la limite. S'agit-il de 3 000 \$ dans cette province?

M. Seidle : La personne que je consulte à Elections Canada m'a affirmé qu'il n'y a eu aucun changement depuis 2003, mais vous devriez peut-être vérifier cela auprès du directeur général des élections. Comme je le mentionne dans mon mémoire, les données sont tirées d'un document d'Élections Canada produit en 2003 qui n'a pas été mis à jour sur le site Web.

Le sénateur Zimmer : Vous avez raison, le montant au Manitoba est de 3 000 \$. Par ailleurs, le sénateur Stratton a raison d'affirmer que deux témoins ont proposé une diminution de la limite. Ils ont clairement prouvé que d'autres options s'offrent aux petits partis. Ils voulaient faire valoir qu'il faut bien réfléchir parce que nous ne voulons pas qu'il se produise des choses illégales, immorales ou contraires à l'éthique. Ils nous lançaient un message. Quant à M. Freeman et à M. Côté, ils ne partageaient pas du tout la même opinion. Un homme qui compte 20 ans d'expérience à titre de directeur général des élections au Québec et un universitaire nous ont donné leurs recommandations; leurs points de vue étaient tout à fait opposés. Je ne recommande pas une hausse, mais bien le statu quo.

Un autre problème, c'est la question de la perception. Vous avez raison, monsieur. Nous entendons parler de transparence et de responsabilité. Soit dit en passant, je pense que votre analyse du scandale des commandites est exacte; ce n'est pas la même chose.

En ce qui a trait à la transparence et à la responsabilité, quels chiffres doit-on établir? Je pense que cela n'a rien à voir avec les limites. Qu'il soit question de un dollar ou un million de dollars, il est possible d'être transparent et de rendre des comptes. La somme d'argent n'a rien à voir; ce qui importe, c'est la conduite de la personne. Vous l'avez exprimé clairement dans votre rapport sur le scandale des commandites.

Pour revenir aux droits à payer lors des congrès, n'êtes-vous pas d'accord qu'ils ne devraient pas être inclus dans cette loi puisqu'ils constituent des sommes supplémentaires ou distinctes?

M. Seidle : Cette mesure législative aurait pu nous en donner l'occasion. Cependant, il ne s'agit pas d'une réforme en profondeur des règles régissant le financement politique contenues dans la Loi électorale du Canada. Les droits à payer lors des congrès à la direction devraient être traités de la même manière que les droits imposés à l'occasion d'autres événements. Supposons que le droit est de 900 \$; s'il y a 300 \$ qui servent à

deducted. The rest should be considered a contribution. It should be reported, so long as the fee is over \$200. The tax credit should apply. Whether it applies to the whole amount or to the \$600 in my example is a matter for debate. I have not gone into this area in great detail. My understanding is that there is either a legal opinion or some form of multi-party agreement between Elections Canada and the political parties. I suggest you probe this issue in more detail with Mr. Kingsley.

Senator Zimmer: Regarding an implementation date, we heard from some parties that a date of January 1, 2007, would be acceptable. Others have suggested 2008, given that it takes a while to educate the public, who may make donations early in the new year or later this year. The problem is that if donations are made too early and the law changes, the whole amount must be rebated. It makes it extremely difficult to implement the changes.

What implementation date would you suggest?

Mr. Seidle: My recollection with Bill C-24 is that the parliamentary debates concluded in June and the implementation was in January. There has been a tradition, and it may even be in the act, that the Chief Electoral Officer must be given six months not only for the political financing but also in other amendments. That seems to be reasonable. I do not see why one must wait until 2008.

On the other hand, we are not making a qualitative change here, with the exception of trust funds, for example, which are not of concern to the public in their daily business. A short implementation period would be appropriate.

It is not so much that people need to know how they are to behave. It is up to those who are likely to receive money from citizens to explain what the new rules are. For example, the single envelope is no longer a single envelope; it is essentially two envelopes with \$1,000 for each envelope.

Senator Baker: Mr. Seidle, I am interested in two general opinions you ventured at the beginning of your address. First, the penalty provisions under this proposed act and under the Canada Elections Act may not be able to be extended to cover events that were included under the Gomery commission because of what you claim was retroactivity. I presume you are referring to retroactivity of the law, but the law has not changed. The circumstances of a completion of an investigation have changed, to which you said that you approve this new 10-year extension of time in order for an indictment to be laid or charges to be laid.

Are you aware that about 10 months ago the Ontario Court of Justice declared section 473 of the Elections Act to be of no force and effect for election year 2000 because it violates the Charter? The natural extension of that decision would be that 10 years after an election takes place you could have a court declare a section of

payer les services fournis, y compris les frais d'administration engagés pour l'organisation, cette somme devrait être déduite. Le reste devrait être considéré comme une contribution, qui devrait être consignée, pourvu que le montant dépasse 200 \$. Le crédit d'impôt devrait s'appliquer. Quant à savoir s'il devrait s'appliquer à la somme totale ou seulement aux 600 \$, pour poursuivre mon exemple, c'est un sujet de discussion. Je n'ai pas étudié cette question dans les détails. Je crois savoir qu'il y a soit un avis juridique soit une forme d'entente entre l'ensemble des partis et Elections Canada. Je vous suggère de vous informer auprès de M. Kingsley.

Le sénateur Zimmer : Concernant une date de mise en œuvre, certains partis nous ont dit que le 1^{er} janvier 2007 serait une date acceptable. D'autres ont proposé 2008, parce qu'il faut un certain temps pour éduquer le public, qui pourrait verser des contributions au début de l'an prochain ou à la fin de la présente année. Le problème, c'est que si les dons sont faits trop tôt et que la loi change, toute la somme doit être remboursée. Il est donc extrêmement difficile de mettre en œuvre les changements.

Quelle date de mise en œuvre proposeriez-vous?

M. Seidle : Dans le cas du projet de loi C-24, si ma mémoire est bonne, les débats parlementaires avaient pris fin en juin et la mise en œuvre était prévue pour janvier. La tradition veut — et c'est peut-être même prévu par la loi — que l'on donne six mois au directeur général des élections non seulement pour le financement des partis politiques, mais aussi pour d'autres modifications. Ce délai semble raisonnable. Je ne vois pas pourquoi il faudrait attendre jusqu'en 2008.

Par ailleurs, nous ne faisons pas de changement qualitatif ici, sauf pour ce qui est des fonds en fiducie, par exemple, ce dont le public ne se soucie guère dans la vie de tous les jours. Une courte période de mise en œuvre serait appropriée.

Ce n'est pas tant le fait que les gens doivent savoir comment se comporter. Il revient aux personnes susceptibles de recevoir des dons des citoyens d'expliquer les nouvelles règles. Par exemple, ce n'est plus une enveloppe unique; il s'agit essentiellement de deux enveloppes de 1 000 \$ chacune.

Le sénateur Baker : Monsieur Seidle, au début de votre allocution, vous avez exprimé deux opinions générales qui m'intéressent. D'abord, les dispositions de ce projet de loi et de la Loi électorale du Canada en matière de pénalités pourraient ne pas être élargies pour couvrir des événements qui ont été visés par la Commission Gomery en raison, selon vous, de la rétroactivité. Je présume que vous parlez de la rétroactivité de la loi, mais la loi n'a pas changé. Les circonstances entourant la conduite d'une enquête ont changé, et vous avez dit que vous approuvez ce nouveau délai élargi de 10 ans pour le dépôt des mises en accusation ou des accusations.

Savez-vous qu'il y a environ 10 mois, la Cour de justice de l'Ontario a déclaré que l'article 473 de la Loi électorale ne s'appliquait pas à l'année électorale 2000 parce qu'il est contraire à la Charte? L'extrapolation naturelle de cette décision serait la suivante : 10 ans après la tenue d'une élection, un tribunal

the Elections Act to be of no force and effect 10 years previous. Have you thought about that in your support for this new 10-year extension of prosecutions under the proposed act?

Mr. Seidle: I am not aware of the Ontario case. In response, first, I am not a lawyer. I do not want to delve into this in great detail. You will have Ms. Davidson here in a few minutes, and I am sure she will be able to respond fully to your question.

A court might take a different view of other circumstances under the “reasonable limits” clause as part of section 1 of the Charter. I think the 10-year period is there only for very exceptional circumstances, and some of the unfortunate events addressed in the Gomery commission would fit into the “exceptional circumstances” category. I hope we never have anything close to that again in Canada. If we do, it might be useful if the Commissioner of Canada Elections had that span of powers.

Senator Baker: I understand what you are saying, and the chair is well aware of that particular provision of the Charter.

The particular case I am referring to involves what happens to money after it is collected and after an election is over. Section 473(2)(b) was declared a violation of section 3 of the Charter, and the decision of the court was that it was not saved by section 1. This is not being appealed.

I understand what you are saying, that another court might look at section 1 and say it was saved. It was not saved.

Therefore, I get back to my original question: Have you really considered not only the effect on the person charged of a summary conviction offence 10 years after the fact, which is unfair, but also the effect on the legislation regarding fundraising and disposal of monies under the act? Taking into consideration that a provision of the Elections Canada Act concerning money was declared of no force and effect in a particular case, do you still agree with having a 10-year limit on prosecution?

Mr. Seidle: One thing to bear in mind about the Canada Elections Act — and I believe the federal legislation is different in this way from a number of the provincial elections acts — is that there are enforcement mechanisms, such as compliance agreements, that are much less brutal than convictions.

Senator Baker: Do you plead guilty?

Mr. Seidle: Yes. You have to agree to behave correctly in the future. This is posted on the commissioner’s website. It is a gentle rap on the fingers. These mechanisms are used much more than the more brutal instruments available under the Canada Elections Act.

pourrait déclarer qu’un article de la Loi électorale n’avait aucune force exécutoire 10 ans auparavant. Avez-vous songé à cela avant d’appuyer ce nouveau délai élargi de 10 ans pour les poursuites intentées en vertu de la loi proposée?

M. Seidle : Je ne suis pas au courant de la décision rendue par la Cour de l’Ontario. Tout d’abord, je ne suis pas avocat. Je ne veux pas entrer dans tous ces détails. Vous entendrez Mme Davidson dans quelques minutes, et je suis certain qu’elle sera en mesure de répondre pleinement à votre question.

Un tribunal pourrait voir autrement d’autres circonstances en invoquant les « limites raisonnables » prévues à l’article premier de la Charte. À mon avis, le délai de 10 ans est là simplement en cas de circonstances exceptionnelles, et certains des événements malheureux révélés par la Commission Gomery entreraient dans cette catégorie. J’espère que pareille chose ne se reproduira plus au Canada. Sinon, il pourrait être utile que le commissaire aux élections fédérales ait ces pouvoirs.

Le sénateur Baker : Je comprends ce que vous dites et le président est bien au fait de cette disposition particulière de la Charte.

Ce dont je parle plus particulièrement, c’est ce que l’on fait de l’argent qui a été recueilli, après la tenue d’une élection. Le tribunal a déclaré que l’alinéa 473(2)b) était contraire à l’article 3 de la Charte et a établi qu’il ne pouvait être justifié par l’article 1. Cette décision n’a pas été portée en appel.

Je comprends ce que vous dites, qu’un autre tribunal pourrait affirmer que la disposition est justifiée par l’article premier. Cela n’a pas été le cas.

Je reviens donc à ma première question : avez-vous vraiment considéré non seulement les effets sur une personne qui serait accusée d’infraction sur déclaration sommaire de culpabilité 10 ans après les faits, ce qui serait injuste, mais aussi les effets sur la législation concernant la collecte de fonds et l’utilisation de l’argent en vertu de la loi? En sachant qu’une disposition de la Loi électorale du Canada portant sur l’argent a été déclarée invalide dans un cas particulier, êtes-vous toujours d’accord pour fixer des délais de 10 ans pour les poursuites?

M. Seidle : Concernant la Loi électorale du Canada — et je crois que la loi fédérale est différente de certaines lois électorales provinciales en ce sens — il faut garder à l’esprit qu’il y a des mécanismes d’application de la loi, comme des accords de conformité, qui sont beaucoup moins brutaux que les déclarations de culpabilité.

Le sénateur Baker : Plaidez-vous coupable?

M. Seidle : Oui. Vous devez accepter de vous comporter convenablement à l’avenir. C’est ce qu’on trouve dans le site Web du commissaire. C’est un petit coup de baguette sur les doigts. Ces mécanismes sont utilisés beaucoup plus souvent que les instruments plus brutaux qu’autorise la Loi électorale du Canada.

When looking at an enforcement period, you must also consider the enforcement tools available. If we had a tradition in Canada of several people being given very stiff fines or being disqualified from sitting in the House of Commons, that would fall under a different context.

Senator Fox: In your document you refer to the limits in Quebec being \$3,000 total per electoral year. Is that the case, or is that the total electoral year per party?

Mr. Seidle: I should have stated per party.

Senator Fox: Under the federal legislation, it is not total electoral year but total electoral year per party.

Mr. Seidle: We tend to refer to them in that manner because it is quite unusual for people, particularly in Quebec, to donate to more than one political party.

Senator Fox: At the provincial level?

Mr. Seidle: I would think it is quite unusual, bearing in mind the divide that is not just ideological.

Senator Fox: I would be less surprised than you.

Having clarified that, I want to address the question of contributions by unions and companies. Under Bill C-24, major changes were brought in with contributions by corporations and trade unions limited to \$1,000 per year for the whole country at large. In other words, it was not \$1,000 per constituency, but \$1,000 was the maximum that a company could contribute.

Do you have the numbers available as to how much money was contributed under Bill C-24 by trade unions and corporations under that \$1,000 limit?

Mr. Seidle: I do not have that data. That is available on the Elections Canada website. Both candidates and constituency associations must file reports — candidates within four months and associations within six months.

In theory we now have the associations' 2004-05 reports; 2005 had to be filed by the end of June 2006. Are we four months from the election? Yes. Therefore we should have the candidates for 2004 and 2006. I do not know whether anyone has done a summation or rolling up of those because, of course, each candidate and each constituency association reports separately. Again, I suggest you ask Mr. Kingsley about that. The financing division of Elections Canada may have done the roll-ups.

Senator Fox: I guess we will get those numbers. Would you not agree that those were seminal amendments? It was one thing to talk about big business making major contributions to political parties before Bill C-24, but now, for instance, the Royal Bank can only make a contribution of \$1,000 once a year. If incorporated, the green grocer down the street can only make a contribution of \$1,000 a year. Was that whole notion of domination by corporations or trade unions not done away

Quand vous songez à une période d'application, vous devez aussi songer aux outils d'exécution disponibles. Si nous avions l'habitude, au Canada, de voir des gens recevoir des amendes très lourdes ou être interdits de siéger à la Chambre des communes, ce serait un contexte différent.

Le sénateur Fox : Dans votre document, vous dites que les limites au Québec sont de 3 000 \$ au total par année d'élection. Est-ce bien le cas, ou est-ce le total par année d'élection par parti?

M. Seidle : J'aurais dû préciser par parti.

Le sénateur Fox : Dans la loi fédérale, ce n'est pas un total par année d'élection, mais un total par année d'élection par parti.

M. Seidle : Nous avons tendance à nous exprimer de cette façon parce qu'il est plutôt inhabituel, en particulier au Québec, que les gens donnent à plus d'un parti politique.

Le sénateur Fox : Au niveau provincial?

M. Seidle : Je dirais que c'est plutôt inhabituel, compte tenu du fossé qui n'est pas seulement idéologique.

Le sénateur Fox : Je serais moins surpris que vous.

Cette clarification étant faite, j'aimerais aborder la question des contributions versées par les syndicats et les entreprises. Dans le cadre du projet de loi C-24, des changements importants étaient apportés et les contributions des sociétés et des syndicats ont été limitées à 1 000 \$ par année pour l'ensemble du pays. Autrement dit, ce n'était pas 1 000 \$ par circonscription, mais bien la somme maximale qu'une entreprise pouvait verser.

Savez-vous combien de dons ont été versés par les syndicats et les sociétés en vertu du projet de loi C-24, après qu'on ait fixé cette limite de 1 000 \$?

M. Seidle : Je n'ai pas ces données. Elles sont disponibles sur le site Web d'Élections Canada. Les candidats et les associations de circonscription doivent déposer des rapports — dans un délai de quatre mois pour les candidats et un délai de six mois pour les associations.

En théorie, nous avons maintenant les données des associations pour 2004-2005; les rapports de 2005 devaient être déposés au plus tard à la fin de juin 2006. Sommes-nous à quatre mois de l'élection? Oui. Nous devrions donc avoir les rapports des candidats pour 2004 et 2006. Je ne sais pas si quelqu'un a fait une synthèse de ces données parce que, évidemment, chaque candidat et chaque association de circonscription dépose un rapport distinct. Encore une fois, je vous suggère de poser la question à M. Kingsley. Il est possible que la division du financement d'Élections Canada ait fait des rapports récapitulatifs.

Le sénateur Fox : J'imagine que nous obtiendrons ces chiffres. Ne croyez-vous pas que c'était là des modifications majeures? C'était une chose de parler des grandes entreprises qui versaient de généreuses contributions aux partis politiques avant le projet de loi C-24, mais aujourd'hui, par exemple, la Banque Royale ne peut faire qu'une contribution de 1 000 \$ par année. S'il est constitué en société, le marchand de fruits et légumes du quartier ne peut verser qu'une contribution de 1 000 \$ par année. Les

with by the amendments in Bill C-24? Should we not consider that a company should retain the right, albeit highly limited under Bill C-24, to participate in the democratic process by making a \$1,000 contribution once a year to one candidate in the country? Why are we eliminating that? What is the wrongful thing that we are trying to eliminate by taking them out of the picture completely?

Mr. Seidle: I am mostly a pragmatic person and I would normally be inclined to agree with you that Royal Bank does not exert undue influence by giving \$1,000 to a constituency association in Newfoundland or Quebec. However, the legislation was developed initially based on a principle of citizen-based funding of the political process, not just parties but the constituency associations and so on. I believe that principle is sound. You have heard evidence that it may not be respected to the absolute letter of the law in Quebec. You can ask Mr. Kingsley whether he thinks it is working at the federal level from the point of view of citizens. With respect to the Quebec situation, first, the law is somewhat different, but if a law is not working one should look not only at the principle behind the law but also at the enforcement of the law. My understanding is that there may have been cases in Quebec where the enforcement could have been more rigorous.

Second, in the Quebec case is the fault in the principle of citizen-based funding or is it perhaps that the \$3,000 limit should have been adjusted somewhere along the way, or both? When I was at the Lortie commission we came across an entry for Desmarais in one of the political reports, and there were four contributions of \$3,000 all grouped together. Of course, the street address was not listed but we were quick to conclude, based upon the first names of the donors, that this was indeed four donations from one family. Is that immoral? Is it questionable? I will leave that to the beholder. Maybe if the amount had been adjusted upward to \$6,000, the money coming from that single address might have been divided differently. Perhaps the Quebec legislation, with due respect to that jurisdiction, may be due for a bit of tweaking.

Senator Fox: I understand your position on citizen-based financing, but can we agree that the bogey that the corporations of this country are still controlling, through contributions to the political process, the political agenda of this country should be laid to rest in terms of political financing? I cannot see anyone anywhere in this country introducing legislation because a bank or a green grocer has given \$1,000 to a political party. It becomes farcical in fact.

Mr. Seidle: The myths of yesterday will eventually disappear. At the same conference that I attended in Calgary, Tom Flanagan gave an excellent presentation — unfortunately it is not on paper — which was very candid and explained the success over the last several years of the Conservative Party and its antecedents. It was very convincing. When that paper is eventually published in the book next year, it will not only show how the Conservatives have

modifications apportées par le projet de loi C-24 n'ont-elles pas chassé l'idée de domination des sociétés et des syndicats? Une entreprise ne devrait-elle pas conserver le droit, bien que très restreint par le projet de loi C-24, de participer au processus démocratique en versant une contribution de 1 000 \$ par année à un seul candidat dans l'ensemble du pays? Pourquoi éliminer cela? Quel mal essayons-nous d'éliminer en rayant complètement les entreprises du tableau?

M. Seidle : Je suis un homme plutôt pragmatique et, en temps normal, je serais enclin à dire, comme vous, que la Banque Royale n'exerce pas une influence indue en donnant 1 000 \$ à une association de circonscription de Terre-Neuve ou du Québec. Toutefois, la loi a été élaborée en partant du principe que le financement du processus politique, non seulement les partis, mais aussi les associations de circonscription et cetera, devait être assuré par les citoyens. Je crois que ce principe est valable. Des témoins vous ont dit qu'il n'est peut-être pas respecté et appliqué conformément à la lettre de la loi au Québec. Vous pouvez demander à M. Kingsley s'il croit qu'il est respecté au niveau fédéral, du point de vue des citoyens. Quant à la situation au Québec, la loi est quelque peu différente, mais si une loi n'est pas efficace, il faut se pencher non seulement sur le principe sous-jacent, mais aussi sur l'exécution de la loi. Selon moi, la loi aurait peut-être pu être appliquée de façon plus rigoureuse dans certains cas, au Québec.

Par ailleurs, toujours au Québec, est-ce le principe du financement par le citoyen qui pose problème ou est-ce que la limite de 3 000 \$ aurait dû être ajustée en cours de route, ou les deux? Lorsque j'étais à la Commission Lortie, nous avons vu une inscription au nom de Desmarais dans un des rapports politiques, et il y avait quatre contributions de 3 000 \$ qui étaient regroupées. Évidemment, l'adresse n'était pas inscrite, mais nous avons tôt fait de conclure, à la lumière des noms des donateurs, qu'il s'agissait bel et bien de quatre dons d'une même famille. Est-ce immoral? Est-ce douteux? À chacun d'en juger. Peut-être que si la somme avait été portée à 6 000 \$, l'argent venant de cette même adresse aurait été divisé autrement. Il est peut-être temps d'apporter quelques modifications à la loi du Québec, avec tout le respect que je dois à ce gouvernement.

Le sénateur Fox : Je comprends votre point de vue sur le financement par les citoyens, mais pouvons-nous dire d'un commun accord qu'il faudrait chasser cette idée fixe que les sociétés contrôlent encore, par leurs contributions au processus politique, le programme politique du pays? Je ne peux concevoir que quelqu'un quelque part dans ce pays adopte une loi parce qu'une banque ou un marchand de fruits et légumes a donné 1 000 \$ à un parti politique. Cela devient ridicule.

M. Seidle : Les mythes d'autrefois vont tôt ou tard disparaître. À la même conférence à laquelle j'ai assisté à Calgary, Tom Flanagan a donné un excellent exposé — qui n'est malheureusement pas sur papier. Il a parlé très franchement et a expliqué le succès des dernières années du Parti conservateur et de ses antécédents. C'était très convaincant. Lorsque cette présentation sera publiée l'an prochain, on y verra non

been successful but it will show how that party became, over time, even before Bill C-24, much less reliant on business than it had been the 1950s, 1960s, 1970s and so on.

Senator Fox: I find it a bit odd that we make comparisons between contributions allowed under a provincial act and those allowed under a federal act without at the same time looking at the public contribution that is made each act. My favourite example, as a former riding association president and as a former candidate, is that the Quebec Elections Act foresees that the public will pay for representatives in a poll on election day. Compared to the great big principles, this is a very picayune matter. However, an individual candidate in his or her riding is looking at financing of \$30,000 during an election campaign. It is not quite fair to make comparisons. I am not saying that you are making those comparisons, but when one is making comparisons of total amounts allowable under a given act, one should take into consideration what is actually being paid for in the provincial act. That has all sorts of practical consequences in a province like Quebec, which you mentioned before, where basically your organizations tend to be the same federally and provincially and where people provincially can foresee they will be receiving approximately the same amount as a returning officer for their day of representing a party in the polls, whereas at the federal level you have to try to convince them to do it on a purely volunteer basis or you have to pay them the equivalent of what the provincial party would pay.

Mr. Seidle: I agree with you. If you are looking at provincial laws, it is not entirely a question of apples and oranges but maybe apples and crabapples. Some things can be learned from the laws and the experiences of the provinces. Quebec first limited election expenses and introduced reimbursements in 1963, thus we have had that element of political finance regulation in this country for more than 40 years. We have quite a long history to draw on now.

Senator Milne: Mr. Seidle, I appreciate your great expertise in this field. You have raised valid questions in your presentation regarding the proposed spending limits in this bill. However, you have chosen to name individuals here in this privileged hearing. We are protected and you are protected by parliamentary privilege in this hearing. Therefore, I will do the same.

While Bill C-2 imposes a limit of \$2,000 on donations to a party, Alberta has a limit of \$15,000 per year, and \$30,000 in an election year. Is that a reflection of the relative importance that some politicians place on provincial politics as compared to federal politics?

Mr. Seidle: I am sorry; I did not quite catch the gist of what you are getting at.

Senator Milne: I am asking about the relative importance that federal politicians may be placing on provincial politics as compared to federal politics.

seulement comment les conservateurs ont eu du succès, mais aussi comment ce parti a appris, même avant le projet de loi C-24, à ne plus compter sur les entreprises comme dans les années 1950, 1960, 1970, et cetera.

Le sénateur Fox : Il me semble un peu bizarre que nous fassions des comparaisons entre les contributions permises par une loi provinciale et celles permises par une loi fédérale sans regarder du même coup la contribution publique qui est faite en vertu de chaque loi. À titre d'ancien président d'association de circonscription et d'ancien candidat, mon exemple favori est le suivant : la loi électorale du Québec prévoit que le public paiera pour que des représentants soient présents à un bureau de scrutin le jour de l'élection. En comparaison avec tous les grands principes, c'est une question de peu d'importance. Toutefois, dans sa circonscription, un candidat songe à un financement de 30 000 \$ au cours d'une campagne électorale. Ce n'est pas juste de faire des comparaisons. Je ne dis pas que vous faites ces comparaisons, mais quand on compare les sommes totales permises dans une loi donnée, il faut tenir compte de ce qui est payé en vertu de la loi provinciale. Cela a toutes sortes de conséquences pratiques dans une province comme le Québec, que vous avez mentionnée précédemment, où les organisations ont tendance à être les mêmes au niveau fédéral et provincial et où, au niveau provincial, les gens savent qu'ils recevront environ la même rémunération qu'un directeur de scrutin le jour où ils représenteront un parti au bureau de vote, tandis qu'au niveau fédéral, vous devez essayer de les convaincre de le faire bénévolement ou vous devez leur verser une somme équivalente à celle du parti provincial.

M. Seidle : Je suis d'accord avec vous. Si vous regardez les lois provinciales, la comparaison ne se fait pas entre des éléments tout à fait différents, mais des éléments qui ont des similitudes. Des leçons peuvent être tirées des lois et des expériences des provinces. Le Québec a été le premier à limiter les dépenses électorales et à prévoir des remboursements en 1963; cet aspect de la réglementation du financement politique existe donc au pays depuis plus de 40 ans. Nous avons une longue histoire sur laquelle nous pouvons nous appuyer.

Le sénateur Milne : Monsieur Seidle, vous avez une grande expertise dans ce domaine. Vous avez soulevé des questions valables dans votre exposé au sujet des limites de dépense proposées dans ce projet de loi. Toutefois, vous avez choisi de nommer des personnes ici dans le cadre de notre audience. Nous sommes protégés et vous êtes protégé par le privilège parlementaire ici. Je vais donc faire la même chose.

Tandis que le projet de loi C-2 limite à 2 000 \$ les dons versés à un parti, l'Alberta prévoit une limite de 15 000 \$ par année et de 30 000 \$ durant une année d'élection. Est-ce que cela traduit l'importance relative que certains politiciens accordent à la politique provinciale en comparaison avec la politique fédérale?

M. Seidle : Je suis désolé, je n'ai pas bien compris où vous voulez en venir.

Le sénateur Milne : Je pense à l'importance relative que les politiciens fédéraux peuvent accorder à la politique provinciale en comparaison avec la politique fédérale.

Mr. Seidle: I know no evidence of that.

Senator Milne: I think you used the term “inadequate reasoning” about the development of this \$2,000 limit.

Mr. Seidle: I simply was surprised that the minister should say that no provincial comparisons were made. First, it is potentially helpful to look at those comparisons. There is no magic answer here: \$2,000 is not perfectly right compared to \$5,000. Second, at the same time, I would be surprised if the officials supporting the minister had not done that kind of research. When I was involved in the early preparation of Bill C-24 not only did the people in the core policy group look at provincial experience, but the Department of Finance did a series of simulations on what different limits would mean to the different political parties — in other words what would be lost, how much of a gap would there be between the status quo ante and the new measures. Even though there is not a department of election policy — it is done out of a section of Privy Council Office — it is quite usual to bring together a special team, as was done for Bill C-24, and to have people do quite in-depth research. I managed a research unit for five and a half years for Stéphane Dion and no stone was ever left unturned. Sometimes until 30 minutes before the speech was pronounced Mr. Dion was asking us to check the accuracy of a figure or a piece of data and so on. To suggest that provincial comparisons were not done I would suspect is unjust to the officials.

Senator Milne: I thank you for that reply.

In the media reports about the current Liberal leadership race, the candidates have been remarkably transparent regarding their loans and contributions and have corrected any problems that may have come up. Dr. Seidle, do you know who contributed to Stephen Harper's leadership campaign for the Canadian Alliance? Or to Peter MacKay's campaign for the Progressive Conservatives? Should those contributors have been made public?

Mr. Seidle: They would have been if the Bill C-24 reforms had been put in earlier. Until we put in those requirements for leadership contestants it was up to the parties to decide what they were going to disclose. The Bill C-24 reforms were a step in the right direction. They were consistent with the policy directions of the Lortie commission, even if it was some 12 or 13 years after the report was tabled. Often royal commission reports sit on library shelves for quite sometime.

Senator Milne: Finally, with your expertise in political financing, do you think the donation limits listed in Bill C-24 are fair and balanced? I believe that is what you have really just told us. What about the limits proposed in this bill? Should the limits for donations be changed for election years? In Alberta the limit is doubled for an election year. What about the years when there are two elections? That does happen.

M. Seidle : Je n'ai aucune preuve de cela.

Le sénateur Milne : Je crois que vous avez parlé d'un raisonnement inadéquat derrière cette limite de 2 000 \$.

M. Seidle : J'étais simplement surpris que le ministre puisse dire qu'aucune comparaison provinciale n'a été faite. Premièrement, il peut être utile d'examiner ces comparaisons. Il n'y a pas de réponse magique ici : la somme de 2 000 \$ n'est pas parfaite à comparer à 5 000 \$. Deuxièmement, je serai étonné d'apprendre que les fonctionnaires qui appuient le ministre n'aient pas fait ce genre de recherche. Lorsque j'ai participé aux premiers préparatifs du projet de loi C-24, non seulement des représentants du groupe principal des politiques se sont penchés sur l'expérience provinciale, mais le ministère des Finances a effectué une série de simulations pour voir quels seraient les effets de différentes limites sur différents partis politiques. Autrement dit, qu'est-ce qui serait perdu, quel serait l'écart entre le statu quo et les nouvelles mesures. Il n'y a pas de ministère de la politique électorale — c'est une section du Bureau du Conseil privé qui s'en charge —, mais il est très fréquent de former une équipe spéciale, comme ce fut le cas pour le projet de loi C-24, et que des personnes fassent des recherches approfondies. J'ai dirigé une équipe de recherche pendant cinq ans et demi pour Stéphane Dion et aucun effort n'était ménagé. Jusqu'à trente minutes avant de prononcer un discours, M. Dion nous demandait parfois de vérifier l'exactitude d'une donnée, et ainsi de suite. Il est injuste pour les fonctionnaires de dire que les comparaisons provinciales n'ont pas été faites.

Le sénateur Milne : Je vous remercie de votre réponse.

Dans le cadre de la course actuelle à la direction du Parti libéral, les candidats ont été d'une transparence remarquable devant les médias au sujet de leurs prêts et contributions et ont pris les correctifs nécessaires lorsque des problèmes sont apparus. Monsieur Seidle, savez-vous qui a contribué au financement de la campagne de Stephen Harper à la direction de l'Alliance canadienne? Ou encore à celle de Peter MacKay pour le Parti progressiste-conservateur? Aurait-on dû rendre publics les noms de ces donateurs?

M. Seidle : On l'aurait fait si les réformes du projet de loi C-24 avaient été mises en œuvre plus tôt. Avant que nous imposions ces exigences aux candidats à la direction, c'était aux partis de décider ce qu'ils allaient divulguer. Les réformes du projet de loi C-24 étaient un pas dans la bonne direction. Elles étaient cohérentes avec les orientations stratégiques de la Commission Lortie, même si c'était 12 ou 13 ans après le dépôt du rapport. Il arrive souvent que les rapports des commissions royales restent sur des tablettes pendant un certain temps.

Le sénateur Milne : Finalement, vos connaissances spécialisées en financement politique vous permettent-elles de croire que les limites établies dans le projet de loi C-24 sont équitables et pondérées? C'est, je pense, ce que vous venez tout juste de nous dire. Que pensez-vous des limites proposées dans ce projet de loi? Faudrait-il les modifier en période électorale? L'Alberta impose alors le double. Que faudrait-il faire s'il se tenait deux élections la même année? C'est parfois le cas.

Mr. Seidle: I would not propose that we start departing significantly from the policies in Bill C-24. There is no distinction there between election and non-election years. To develop policy on the off chance that there might be two elections in one year would be unwise.

I answered your first question earlier, which is, where do I stand on the limit in this bill and what do I think of the ones in Bill C-24? I think that Bill C-24 reforms brought down contributions sufficiently that, to pick up on Senator Fox's point, the chances of people thinking that either an individual or, at the local level, a business or union could exercise undue influence through that amount of money are very low indeed. That is part of the reason I am not sure we need to go down quite as low. If you cannot prove undue influence at \$5,000, how can you prove it at \$3,000? Why go all the way down to \$1,000 in the case of someone who wants to give only to a political party?

Senator Joyal: It was very stimulating and interesting to listen to you, Dr. Seidle. My first question deals with small parties. You might have had an opportunity to read their testimony. One of the witnesses clearly concluded that a group of small parties might contest the limit at \$1,000 on the basis that they are precluded from public financing with the threshold at 2 per cent at the national level and 5 per cent at the local level. In other words, they are hit both ways. Looking at your chart on public financing for parties, I am struck by the discrepancies. They are even bigger than one would have expected to see in real figures.

You did not address the impact of the bill on small parties. Did you have an opportunity to reflect on the impact of the bill on the democratic debate in Canada? In other words, how that bill should help small parties to be part of the debate instead of the contrary? The law of unintended consequence applies here more heavily on the small parties than on the national parties that already receive the plum of public financing.

Mr. Seidle: I am not a lawyer, but I would not advise a small party to take this proposed legislation as a way of contesting the thresholds for access to public funding. Those thresholds were put in place in 2000, or new thresholds were introduced for the access to reimbursement. Then when quarterly allowances were instituted through Bill C-24, the same thresholds were applied to the annual allowance.

You could make a court case against those limits as being a bit high for a small party. One argument that has often been used internally is that you must have thresholds at a certain level, otherwise they will come in and raid the treasury. However, the long and short of it is that it is vote-based now. If a small party received 1 per cent of the vote nationally, the amount of money it

M. Seidle : Je ne proposerais pas qu'on s'éloigne trop des lignes de conduite établies dans le projet de loi C-24. Il n'existe aucune distinction entre une année où il y a une élection et une autre année. Il serait peu judicieux d'élaborer une politique pour tenir compte de la faible possibilité que deux élections se tiennent à la même année.

J'ai déjà répondu à votre première question. Vous me demandiez mon avis sur les limites fixées dans ce projet de loi et celles du projet de loi C-24? À mon avis, les modifications apportées par le projet de loi C-24 ont établi les contributions à un niveau suffisamment bas pour que, si je reviens sur les propos du sénateur Fox, il soit fort peu probable qu'un particulier, une section d'un syndicat ou une filiale d'une société puisse, au niveau local, exercer une influence indue en versant un tel montant. C'est notamment pourquoi je ne suis pas convaincu de la nécessité d'une limite si basse. Si vous ne pouvez prouver que 5 000 \$ ne permettent pas d'exercer une influence indue, comment pouvez-vous y parvenir avec un montant de 3 000 \$? Pourquoi faut-il l'établir à 1 000 \$ pour tenir compte de la possibilité que quelqu'un ne veuille financer qu'un seul parti politique?

Le sénateur Joyal : Vos propos, monsieur Seidle, étaient très intéressants et encourageants. Ma première question porte sur les petits partis. Vous avez peut-être eu l'occasion de lire le témoignage de leurs représentants. L'un des témoins était convaincu que plusieurs petits partis pourraient contester la limite de 1 000 \$ en faisant valoir que le seuil de 2 p. 100 au niveau national et celui de 5 p. 100 au niveau local ne leur donnent pas droit au financement public. Autrement dit, ils sont restreints sur les deux plans. Je suis surpris des écarts que je vois dans votre tableau sur le financement public des partis. Ils sont encore plus importants que ce à quoi on aurait pu s'attendre dans la réalité.

Vous n'avez pas traité des répercussions du projet de loi sur les petits partis. Avez-vous eu l'occasion de songer à l'impact du projet de loi sur le débat démocratique au Canada? Autrement dit, comment ce projet de loi favorisera-t-il la participation des petits partis au débat plutôt que le contraire? La loi des conséquences fortuites s'applique plus rigoureusement aux petits partis qu'aux partis nationaux, qui touchent déjà la part du lion en matière de financement public.

M. Seidle : Je ne suis pas avocat, mais je ne conseillerais pas à un petit parti de se servir de ce projet de loi pour contester les seuils du financement public. Ces seuils ont été fixés en 2000, ou de nouveaux seuils ont été établis relativement au remboursement. Par la suite, les allocations trimestrielles découlant du projet de loi C-24 ont fait en sorte que les mêmes seuils s'appliquaient à l'allocation annuelle.

Vous pourriez contester devant les tribunaux que ces limites sont un peu trop hautes pour un petit parti. À l'interne, on a souvent fait valoir que les seuils doivent être établis à un certain niveau, pour ne pas qu'on vienne piller le Trésor. C'est dorénavant en fonction des suffrages exprimés. Voilà le fin mot de l'histoire. Si un petit parti obtient 1 p. 100 des voix dans

would get is not that great anyway. This argument of raiding the treasury and the need to protect the taxpayers has never been a sound argument.

It makes no sense for a political party to use the contribution limit to make that argument. It is an access question as opposed to a revenue question.

Senator Joyal: My last question is about the overall impact on the electoral system of Canada. You have spent a lot of time in your life, since the Lortie commission and your doctoral thesis, on the electoral system in Canada. I am concerned that we are on the path to bureaucratize the structure of party life in Canada; there is no question about that.

The additional concern is that we have no other example in the Western world in which the public financing of parties is that important. The more the money comes from the taxpayer, the more you can expect that the Chief Electoral Officer, and the law generally, will go after the money. In my opinion, there is an unintended consequence that what we had hoped would become a broadening of the base of the party may not materialize at all. In fact, the parties will rely more and more on public financing.

The Bloc Québécois's annual budget before Bill-C24 was around \$800,000 or \$900,000. Now they receive at least \$2.5 million a year in contributions over and above the base of public financing. In other words, even supporters of the Bloc Québécois do not need to give money to that party; they have more than what they had spent in the previous 10 years of their existence.

The parties are now becoming extensions of the electoral office and the Chief Electoral Officer, and that has many consequences. The public money that the parties receive and rely upon has become so important that we have created a unique system in the Western world: we will have a party system that becomes a state system, along the lines of what the Soviet Union was before. That is more or less what we have is now. We have a party system in Canada in which the majority of party funds, more than 60 per cent, if not 80 per cent or 90 per cent of the funds, and in the case of the Bloc Québécois, almost 100 per cent of the funds, come from the government. The more you have government money the more people will expect that one day they will be under government rule and on the government cheque. That is a preoccupying concern regarding the involvement of citizens into their party's life.

We no longer have volunteer groups, we have an extension of the Chief Electoral Officer's office — reporting, auditing, checking — even for the leadership convention. There is no more freedom in any party.

Are you not concerned about the impact overall of the proposed legislation?

l'ensemble du pays, le montant qu'il touchera ne sera pas si élevé. Il n'est pas judicieux de se servir de l'argument selon lequel le Trésor sera pillé et les contribuables doivent être protégés.

Il n'est pas logique qu'un parti politique utilise cette limite des contributions comme un argument. C'est une question d'accès plutôt qu'une question de recettes.

Le sénateur Joyal : Ma dernière question traitera des conséquences générales sur le système électoral canadien. Depuis la Commission Lortie et votre thèse de doctorat, vous avez consacré beaucoup de temps à notre système électoral. Je crains que nous soyons en train de bureaucratiser la structure inhérente des partis politiques canadiens. Cela est incontestable.

De plus, il y a un autre exemple dans le monde occidental où le financement public des partis est aussi important. Plus le contribuable verse d'argent, plus vous pouvez vous attendre à ce que le directeur général des élections et le législateur veuillent se l'approprier. Selon moi, l'élargissement de la base du parti constituait une conséquence fortuite souhaitée, mais celle-ci ne s'est pas matérialisée. En fait, les partis compteront de plus en plus sur le financement public.

Avant le projet de loi C-24, le budget annuel du Bloc québécois s'établissait à environ 800 000 ou 900 000 \$. Aujourd'hui, il touche des contributions d'au moins 2,5 millions de dollars par année en plus des montants dans le cadre du financement public. Autrement dit, même les partisans du Bloc québécois ne sont plus obligés de donner de l'argent au parti, qui dispose de revenus supérieurs aux dépenses qu'il a engagées au cours des 10 années précédentes de son existence.

Les partis sont de plus en plus des prolongements du bureau électoral et du directeur général des élections, ce qui implique de nombreuses conséquences. Les fonds publics que les partis reçoivent et sur lesquels ils comptent ont acquis une telle importance que nous avons créé un système sans précédent dans le monde occidental : notre système de partis est en train de devenir un système étatisé, comme c'était le cas dans l'ancienne Union soviétique. C'est grosso modo la situation actuelle. Dans notre système de partis, la majorité des fonds d'un parti proviennent du financement public : c'est plus de 60 p. 100 sinon 80 ou 90 p. 100, alors que c'est presque 100 p. 100 dans le cas du Bloc québécois. Plus importante est la proportion des fonds publics, plus on risquera de se retrouver sous la coupe du gouvernement et sur sa liste de paye. C'est là une préoccupation qui découle de la participation des citoyens à la vie d'un parti.

Nous ne pouvons plus compter sur les groupes de bénévoles. Nous avons un prolongement du bureau du directeur général des élections, qui s'occupe des rapports, de la vérification et des contrôles, et ce même lors des congrès à la direction. Les partis n'ont plus aucune liberté.

Les répercussions générales du projet de loi vous préoccupent-elles?

Mr. Seidle: Indeed I am concerned. That is why, towards the end of my comments, I suggested we need to take a holistic view of these things and we need to consider the impact of one change on the other part of the system.

To return to your comments, I looked at the party contribution reports for the April to June period of 2006. The Bloc Québécois provides the example of the greatest skewing between public and private funding. During that period they received only \$27,567 in contributions from private sources. As well, they received \$727,092 from public funding. Those figures equate to 5 per cent and 95 per cent. I read a press article in which a spokesperson for the party said there was a lag in donations. It may well be that this trimester was a bit of a wild card, but we will wait to see what the difference is.

An argument is made that low contribution limits can lead to activism and popular fundraising, et cetera. Certainly, there were periods during the earlier years of the Parti Québécois when that was true. There are also arguments in the literature that low limits can lead to the argument that you made: parties can become stultified and not have to make much of a citizen-based effort because they know that in each quarter, in this case, they will receive \$.75 million.

Senator Joyal: As well, Bloc supporters say that because their party receives such a large amount of public money they would redirect their financing at the provincial level. It is, as you said, a holistic reality. The same person is supporting a party at the provincial level instead of at the federal level. Your comments were very wise. The situation cannot be seen in a vacuum. What the contributor gives at the provincial level, he will be tempted to give also at the federal level. He will make a judgment where his contribution will be more helpful. That too is an important element to take into account. When you include a contribution limit in proposed legislation you trigger a reaction elsewhere in the system. You are correct in saying that, and other witnesses have warned us about it as well. This is not a vacuum exercise in that it affects the entire political spectrum — provincial, municipal and federal, especially in Quebec because of the ideology that is most visible.

Senator Stratton: I want to go back to the contribution limits, because we are talking about reality and perception. The reality is that under the existing law corporations and individuals can contribute \$5,000 equally. I will use the example of a group sitting at a board table of a corporation, law firm or engineering firm. A decision is made to make a contribution to a political party. The ten members sitting around the table can decide to make a contribution of \$5,000 as a board of directors and \$5,000 each as individuals. If all ten members agree, that is a significant sum of money from one place. That creates both the perception and the reality of the influence that corporations and individuals can have

M. Seidle : Elles me préoccupent effectivement. C'est pourquoi j'ai signalé vers la fin de ma déclaration qu'il faut une approche holistique à cet égard et que nous devons examiner les conséquences d'une modification touchant une partie le système sur l'autre partie.

Pour donner suite à ce que vous avez dit, j'ai examiné les rapports sur les contributions versées aux partis entre avril et juin 2006. C'est le Bloc québécois qui présente l'écart le plus important entre le financement public et le financement privé. Au cours de cette période, son financement privé ne s'élevait qu'à 27 567 \$ alors que son financement public atteignait 727 092 \$, soit respectivement 5 et 95 p. 100. J'ai lu dans le journal les propos d'un porte-parole du parti, qui disait qu'il y avait un décalage dans les dons. Il est bien possible que ce trimestre ait eu un caractère un peu imprévisible, mais attendons de voir quel sera l'écart.

On fait valoir que les modestes limites des contributions pourront favoriser notamment l'activisme et le financement populaire. Il y a eu certes des périodes au cours des premières années d'existence du Parti québécois où cela était vrai. Divers ouvrages montrent que les limites modestes donneront le scénario que vous avez fait valoir, soit que les partis peuvent se bureaucratiser et ne plus être obligés de solliciter beaucoup les citoyens, sachant qu'ils recevront trimestriellement 0,75 million de dollars, dans l'exemple que nous avons pris.

Le sénateur Joyal : De plus, les partisans du Bloc québécois indiquent qu'étant donné que leur parti reçoit autant de fonds publics, ils réorienteront leur financement au niveau provincial. C'est, selon vos propos, une réalité holistique. La même personne finance un parti politique à l'échelon provincial plutôt qu'à l'échelon fédéral. Vos propos étaient très pertinents. Il ne faut pas examiner la situation en vase clos. Une personne sera tentée de verser au niveau fédéral ce qu'elle aura donné au niveau provincial. Elle jugera de la destination où sa contribution sera la plus utile. Voilà un autre élément important dont il faut tenir compte. Lorsque vous limitez les contributions dans un projet de loi, vous provoquez une réaction pour une autre partie du système. Vous avez raison de nous le souligner, et d'autres témoins l'ont fait également. Il ne faut pas procéder en vase clos, cet exercice se répercutant sur l'ensemble des ordres de gouvernement — provincial, municipal et fédéral, particulièrement au Québec en raison de l'idéologie prédominante.

Le sénateur Stratton : Je souhaite revenir aux limites des contributions, étant donné que nous comparons la réalité et ce que nous en percevons. La réalité est la suivante : les sociétés et les particuliers peuvent verser 5 000 \$ selon la loi actuelle. Prenons l'exemple d'un conseil d'administration d'une société, d'un cabinet d'avocats ou d'une firme d'ingénierie. La décision est prise de verser une contribution à un parti politique. Les 10 membres du conseil d'administration réunis peuvent déterminer que ce dernier accordera une contribution de 5 000 \$ et que chacun des membres versera un montant équivalent à titre personnel. Si tous sont d'accord, il s'agit là d'un

through contributions. The change in perception, if not reality, of influence would be significant if the limit for individuals were reduced to \$1,000 and the corporate contribution were eliminated.

Mr. Seidle: That is a fair comment. I would hope that there are not many corporate board tables in the country where that kind of semi-collusion occurs.

Senator Stratton: I was part of a company where we sat at the table and had that discussion. That is reality.

Mr. Seidle: Perhaps we need fuller disclosure of political contributions in this country. There was an opportunity missed in Bill C-24 and there is another opportunity missed now in Bill C-2. Something as simple as asking people to declare their employer would help us to find whether cases of semi-collusion exist in Canada. People are not to give money that is not their own and if they are giving from their own money and being reimbursed through performance bonuses, they are coming dangerously close to giving from money that is not their own. People should think twice about doing that, because the spirit and the intent of the law is not in that direction. The committee might want to pursue this with Mr. Kingsley and Ms. Davidson.

Senator Day: I agree wholeheartedly with that last answer. I do not believe that there is an extensive amount of such collusion. Certainly, I hope there is not.

Mr. Seidle, your written document states that the policy basis for reducing the amount to \$1,000 times two has not been clearly explained. Are you aware of the policy basis?

Mr. Seidle: I could read only what is on the public record. I read Mr. Baird's comments in the House and before this committee. The single explanation was that 99 per cent of donations are less than \$1,000. I believe Mr. Baird was asked a question about that, which he deferred to the legal counsel. I am no longer a public servant and I have not been working as a consultant on any of this proposed legislation so I am not privy to any fuller information. I wanted simply to make a point about policy development in respect of important legislation. I was surprised by what I read and determined that it should be put on the public record.

Senator Day: Would you support a minimum age for contributors?

Mr. Seidle: Yes, I would support the definition of "elector" as the basis for making political contributions.

Senator Day: You would concur if the committee were to introduce an amendment to improve the bill in this area.

Mr. Seidle: Yes, that would be a modest improvement.

montant important pour un groupe. Voilà un exemple de la réalité et de la perception qu'on en a, pour ce qui est de l'influence que les sociétés et les particuliers peuvent exercer par le truchement des contributions. Le changement dans la perception, sinon dans la réalité, serait important si la limite était ramenée à 1 000 \$ pour les particuliers et si les contributions des sociétés étaient éliminées.

M. Seidle : C'est juste. J'espère qu'ils ne sont pas trop nombreux les conseils d'administration canadiens qui se livrent à un tel genre de semi-collusion.

Le sénateur Stratton : J'ai déjà fait partie du conseil d'administration d'une société, et nous nous penchions sur cette question. C'est la réalité.

M. Seidle : Au Canada, il faudrait peut-être que les contributions soient divulguées plus intégralement. Le projet de loi C-24 nous en offrait la possibilité que nous n'avons pas saisie, et le scénario se répète aujourd'hui avec le projet de loi C-2. Le simple fait de demander aux particuliers d'identifier leur employeur nous aiderait à déceler les semi-collusions éventuelles au Canada. Les gens ne donnent pas de l'argent qui ne leur appartient pas, et s'ils donnent de l'argent qui leur appartient tout en étant remboursés par l'intermédiaire de primes de rendement, ils passent dangereusement près de donner de l'argent qui n'est pas le leur. Ils devraient y penser à deux fois, ce qui n'est pas conforme à l'esprit et à la lettre de la loi. Le comité souhaiterait peut-être approfondir cette question avec M. Kingsley et Mme Davidson.

Le sénateur Day : Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce dernier point. Je ne crois pas que ce genre de collusion soit tellement répandu, du moins je l'espère.

Monsieur Seidle, votre mémoire précise que la politique justifiant de ramener à 1 000 \$ fois deux n'a pas été expliquée clairement. Connaissez-vous bien cette politique?

M. Seidle : Je ne peux consulter que ce qui appartient au domaine public. J'ai lu les observations formulées par M. Baird à la Chambre et devant votre comité. La seule explication était que 99 p. 100 des dons sont inférieurs à 1 000 \$. Je crois que, à cet égard, on a posé à M. Baird une question, qu'il a transmise au conseiller juridique. Je ne fais plus partie de la fonction publique et, à titre de consultant, je n'ai pas travaillé à aucun de ces projets de loi. Je n'ai donc pas de plus amples informations. Je voulais simplement aborder la question de l'élaboration des politiques par rapport aux mesures législatives importantes. Ce que j'ai lu m'a surpris, et j'ai déterminé que cela devrait être communiqué publiquement.

Le sénateur Day : Seriez-vous en faveur d'un âge minimum pour les donateurs?

M. Seidle : Je favoriserais qu'on soit un « électeur » au sens de la définition qu'on lui donne; ce serait une condition essentielle pour pouvoir verser une contribution.

Le sénateur Day : Seriez-vous d'accord que le comité présente un amendement afin d'améliorer cet aspect du projet de loi?

M. Seidle : Oui. Ce serait une modeste amélioration.

Senator Day: When you explained the British party system and their amendments in 2000, you indicated that limits were placed on party spending. Does the British system have a limit on overall spending of a party in a calendar year?

Mr. Seidle: No, but I recall that they consider the election period to be that part of the year prior to the election plus the election period, which must make for some tricky accounting. At the local level they have had candidate spending limits since 1883 but for the election period only. In comparative terms, those limits are very tight. At the same time, the British do not allow political advertising on television or radio. One of the major sources of spending pressure during an election campaign is not open even to parties.

Senator Day: In Canada we have spending limits during an election period. Would you support spending limits on political parties throughout the year?

Mr. Seidle: No, I would not support that. We do not need to go down that road. We have a quite reliable system of spending limits that have been improved through the expansion of the definition in 2004. Some small improvements might be required over time, but the change you mentioned is a qualitative change, and I would not agree with that.

Senator Day: We do not need to get into the pre-election period. You explained that the British system has a pre-election period. Here, we would simply require a bit of fine-tuning and following the existing rules.

Regarding the implementation date for this proposed legislation, you talked about six months. Mr. Kingsley will come before the committee to speak to that, but other witnesses have suggested January 1 as a good time because political donations are calculated for tax purposes in a calendar year. In that way, contributors who might have over-contributed do not have to go through reassessments to determine whether the law is retrospective or retroactive. Those issues disappear with the January 1 date.

Mr. Seidle, you said that it is up to the collectors to explain the rules. The collectors cannot simply say, "We can now take \$1,000 instead of \$5,000." They have to explain the change in rules to the contributors. Tax-planning contributions or contributions through various activities would all have to be adjusted. It would be an absolutely horrendous task if, on December 25, you had to go back to all of the contributors on your list and say, well, the contribution rules have changed.

That is why we have been looking at January 1 as the implementation date. Bill C-24 was passed in June, with six months to the implementation date — perfect timing. If this law is declared in late 2006, would it not be reasonable

Le sénateur Day : Lorsque vous avez expliqué le système de partis en Grande-Bretagne et les modifications qui y ont été apportées en 2000, vous avez indiqué que les limites visaient les dépenses de parti. Dans le système britannique, les dépenses générales d'un parti sont-elles assujetties à une limite au cours d'une année civile?

M. Seidle : Non, mais je me souviens que, en Grande-Bretagne, on établit que la période électorale englobe également la partie de l'année précédant l'élection, ce qui doit compliquer quelque peu les choses lorsqu'il faut compter le tout. À l'échelon local, les dépenses des candidats sont limitées depuis 1883, mais uniquement lors de la période électorale. Par comparaison, ces limites sont très rigoureuses. Par contre, la Grande-Bretagne n'autorise pas la publicité politique à la télévision ou à la radio. Même les partis ne peuvent pas compter sur l'une des principales sources de dépenses pendant la campagne électorale.

Le sénateur Day : Au Canada, nous sommes assujettis à des limites de dépenses pendant la période électorale. Seriez-vous en faveur d'étendre ces limites à l'ensemble de l'année?

M. Seidle : Non. Nous n'avons pas besoin d'adopter une telle solution. Notre régime de limites est assez fiable et a été amélioré lorsque la portée de la définition a été étendue en 2004. Il faudra peut-être apporter d'autres rajustements mineurs au fil du temps, mais la modification que vous avez évoquée est un changement sur le plan de la qualité. Non, je ne serais pas en faveur.

Le sénateur Day : Il n'est pas nécessaire d'aborder la période préélectorale. Vous avez expliqué que le système britannique tenait compte de la période préélectorale. Au Canada, il faudrait simplement peaufiner un peu les choses et suivre les règles en vigueur.

En ce qui concerne la date d'entrée en vigueur du projet de loi, vous avez parlé d'une période de six mois. M. Kingsley comparaitra devant notre comité pour aborder cette question, mais d'autres témoins ont proposé le 1^{er} janvier parce que les contributions politiques sont calculées en fonction de l'année civile aux fins de l'impôt. Ainsi, les donateurs qui ont versé trop de contributions au cours d'une année ne sont pas tenus de chercher à déterminer si la loi est rétroactive ou le contraire. Ce problème n'existe plus si la date est le 1^{er} janvier.

Monsieur Seidle, vous avez signalé qu'il incombe aux donateurs d'expliquer les règles. Ceux-ci ne peuvent pas simplement dire : « Nous pouvons maintenant accepter 1 000 \$ au lieu de 5 000 \$. » Ils doivent expliquer les nouvelles règles aux donateurs. Les contributions dans le cadre d'une planification fiscale ou d'activités diverses devraient faire l'objet de rajustements. Ce serait un travail d'Hercule si, le 25 décembre, vous deviez contacter tous les donateurs figurant sur votre liste pour leur expliquer que les règles ont été modifiées.

C'est pourquoi nous envisageons le premier janvier comme date d'entrée en vigueur. Le projet de loi C-24 a été adopté en juin et est entré en vigueur six mois plus tard, ce qui tombe pile. Si le projet de loi était adopté à la fin de 2006, ne serait-il pas

to set January 1, 2008, as the implementation date for these changes, particularly considering the contribution limits?

Mr. Seidle: The six-month period for implementation had been a tradition. I believe it was in the act and may still be in the act. It is not up to me to respond for the Chief Electoral Officer on that.

Certainly it would be neater and more understandable both for party organizers and for individual citizens if the legislation came into effect at the beginning of a calendar year. I do not know how long your deliberations will take or what recommendations you will make or how long the House of Commons will take to respond, but if your work were completed in November and this bill were adopted by both Houses and everything neatly tied up by the end of November, I would not see a problem with January 1, 2007.

Parties are quite capable. We are not making a qualitative change here, we are not moving into a new world as we were at the beginning of 2004 with the contribution limits. We are changing some numbers and there is a bit of a qualitative change with the two envelopes, but that is minor compared to the world we moved into. You can ask Mr. Kingsley about the degree of consultation and briefing of political parties that occurred during the last half of 2003 en route to January 1, 2004. I was part of that when I was at Elections Canada. There are mechanisms through the advisory committee, political parties and so on. I would imagine that the people in the political parties are beginning to think about getting ready. If a number in the proposed legislation were, by some chance, to change between now and proclamation, they would have to change that in their electronic files and so on, but if they are not already getting ready for January 1 or an earlier date, they should be.

Senator Day: I gather you agree with me that it should be a January 1 implementation date; we just disagree on whether it should be January 1, 2007 or 2008.

Mr. Seidle: I said simply that it would be more practicable and understandable if it were January 1 of a year.

Senator Day: You appreciate that there is no January 1 implementation date in this bill at this time?

Mr. Seidle: I am aware of that.

The Chairman: Dr. Seidle, on behalf of the committee, thank you very much for your interesting presentation.

Our next witnesses are very well known to members of this committee and play a central role in ensuring the proper functioning of our electoral system. Jean-Pierre Kingsley was appointed Canada's Chief Electoral Officer in February 1990. Since then, he has been responsible for the management

raisonnable de fixer au 1^{er} janvier 2008 la date d'entrée en vigueur de ces modifications, compte tenu particulièrement des limites imposées aux contributions?

M. Seidle : Le délai de six mois pour la date d'entrée en vigueur est une tradition. Je crois qu'il figurait dans la loi et qu'il y figure peut-être encore. Sur ce point, il ne m'appartient pas de répondre au nom du directeur général des élections.

Certes, les organisateurs des partis et les particuliers pourraient mieux composer avec la situation si la loi entrait en vigueur au début d'une année civile. J'ignore combien de temps dureront vos travaux, quelles seront les recommandations que vous formulerez ou combien de temps il faudra à la Chambre des communes pour répondre, mais si vous terminiez vos travaux en novembre et si le projet de loi était adopté par les deux Chambres à la fin de novembre — et si tout était conforme —, la date du 1^{er} janvier 2007 ne me poserait aucun problème.

Les partis sont loin d'être démunis. Le changement apporté n'est pas d'ordre qualitatif. La situation n'est pas aussi radicale qu'elle ne l'était au début de 2004 par rapport aux limites des contributions. Nous modifions certes des chiffres, et deux enveloppes font l'objet d'un léger changement de qualitatif, mais tout cela est modeste par rapport aux transformations précédentes. Vous pouvez parler à M. Kingsley de toutes les consultations et séances d'information auxquelles les partis politiques ont participé pendant le deuxième semestre de 2003 avant la date d'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2004. J'ai participé à cet exercice à Elections Canada. Il y a ces mécanismes qui découlent du comité consultatif, des partis politiques, et cetera. J'imagine que les partis politiques commencent à songer à se préparer. Si, entre aujourd'hui et la proclamation, un chiffre devait être modifié dans la mesure législative, il faudrait apporter les changements nécessaires dans les dossiers électroniques entre autres, mais s'ils ne se préparent pas encore en fonction du 1^{er} janvier ou d'une date plus hâtive, il leur en coûtera.

Le sénateur Day : À ce que je comprends, vous êtes d'accord avec moi que la date d'entrée en vigueur devrait être le 1^{er} janvier; là où nous ne sommes pas d'accord, c'est si ce devrait être le 1^{er} janvier 2007 ou 2008.

M. Seidle : J'ai seulement dit que ce serait plus pratique et compréhensible si c'était le 1^{er} janvier d'une année.

Le sénateur Day : Vous comprenez bien que ce projet de loi ne comporte aucune indication d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier, pour l'instant?

M. Seidle : J'en suis conscient.

Le président : Monsieur Seidle, au nom du comité, nous vous remercions infiniment pour votre présentation des plus instructives.

Les membres de ce comité connaissent très bien les témoins suivants, qui jouent un rôle déterminant dans l'assurance du bon fonctionnement de notre régime électoral. Jean-Pierre Kingsley a été nommé directeur général des élections du Canada en février 1990. Depuis lors, il a été responsable de l'administration de

of all federal electoral events, including the 1992 federal referendum, the 1993, 1997, 2000, 2004 and 2006 general elections and numerous by-elections.

Jean-Pierre Kingsley has instituted significant changes within the Elections Canada organization, as well as orchestrating and implementing major electoral reforms. His accomplishments have contributed to Elections Canada's reputation as a world leader in electoral management.

Mr. Kingsley is joined today by officials from his office. Diane Davidson is Deputy Chief Electoral Officer and chief legal counsel. Janice Vézina is senior director of political financing, audit and corporate services. William Corbett is the newly minted Commissioner of Canada Elections.

Welcome to all of you. After you make your brief presentations, honourable senators will pose a number of questions, at which time we can engage in a give-and-take of questions and answers.

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada, Elections Canada: Thank you very much, Mr. Chairman. I am much beholden to you for the very kind presentation as well as for having presented my colleagues. On that note, you have a copy of William Corbett's curriculum vitae, which allows you to see how his 35 years of experience have led him directly into this very natural position.

The first part of my remarks will be in French; the latter part will be in English.

[Translation]

As I indicated to the Legislative Committee on Bill C-2, this bill will transfer the authority to appoint and dismiss returning officers from the governor in council to the Chief Electoral Officer. This is consistent with recommendations I have been making since I became Chief Electoral Officer. You in fact heard me make that recommendation when I appeared before the Lortie commission.

The bill provides that the transfer would take place after royal assent, on a day specified by the governor in council, should it come to pass. In response to a question raised by Senator Comeau during the September 7 proceedings of this committee, I would like to advise the members that the bill will not affect the process of appointing deputy returning officers and poll clerks, two essential people in any polling station.

The deputy returning officers and poll clerks will continue to be appointed by returning officers from lists provided by the candidates of the registered parties that finished first and second in their electoral district in the last general election.

The bill also proposes to remove the current ability of corporations, trade unions and unincorporated associations to make contributions at the local level. Bill C-2 lowers the existing

toutes les activités électorales fédérales, y compris le référendum fédéral de 1992, les élections générales de 1993, 1997, 2000, 2004 et 2006 et de nombreuses élections partielles.

Jean-Pierre Kingsley a instauré de grands changements dans l'organisation d'Élections Canada, en plus d'orchestrer et de mettre en oeuvre d'importantes réformes électorales. Ses réalisations ont contribué à la réputation d'Élections Canada en tant que chef de file mondial en matière d'administration électorale.

M. Kingsley est accompagné aujourd'hui de plusieurs collaborateurs. Diane Davidson est directrice générale adjointe des élections et première conseillère juridique. Janice Vézina, qui est directrice du financement des élections, de la vérification et des services intégrés. William Corbett est commissaire d'Élections Canada depuis peu.

Nous vous souhaitons la bienvenue à tous. Quand vous aurez fini de présenter vos brefs exposés, les honorables sénateurs poseront plusieurs questions, et il y aura un échange de questions et de réponses.

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada, Élections Canada : Merci beaucoup, monsieur le président. Je vous suis reconnaissant de l'amabilité de cette présentation, et d'avoir présenté mes collègues. Là-dessus, vous avez une copie du curriculum vitae de William Corbett, qui vous permettra de constater comment ses 35 ans d'expérience l'ont tout naturellement mené directement à ce poste.

Je présenterai la première partie de mes observations en français, et la deuxième en anglais.

[Français]

Comme je l'ai signalé devant le comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-2, celui-ci confiera au directeur général des élections le pouvoir détenu actuellement par le gouverneur en conseil de nommer et de destituer les directeurs du scrutin. Ce changement répond à une recommandation que j'ai souvent réitérée depuis que je suis directeur général des élections. Vous m'avez d'ailleurs entendu faire cette recommandation lorsque j'ai comparu devant la Commission Lortie.

Le projet de loi entrerait en vigueur à une date fixée par le gouverneur en conseil, après la sanction royale, advenant qu'il devienne réalité. En réponse à la question que soulevait le sénateur Comeau le 7 septembre dernier, je vous signale que le projet de loi n'aura aucune incidence sur le processus de nomination des scrutateurs et des greffiers du scrutin, qui sont deux personnes capitales dans un bureau de vote.

Les directeurs du scrutin continueront de nommer ces travailleurs électoraux à partir de listes fournies par les candidats des partis enregistrés, arrivés premier et deuxième dans chaque circonscription lors de la dernière élection générale.

Le projet de loi propose également d'interdire des contributions locales faites par les syndicats et les associations qui ne sont pas constituées en personne morale. Le projet de loi

cap on contributions by individuals to various political entities of a party per calendar year from \$5,000 to \$1,000, as indexed.

Contributions to leadership candidates, which would also be reduced to a maximum of \$1,000, would remain separate from the contribution limits I have just mentioned, and would be indexed. As I stated before the Legislative Committee on Bill C-2, the provisions on contributions would come into force once Bill C-2 receives royal assent. My office is preparing an advertising campaign to inform Canadians of the changes as soon as possible after royal assent is received.

Bill C-2 will subject Elections Canada to the Access to Information Act. It will thus add a supplementary and separate access scheme to the extensive rights of access that have existed under the Canada Elections Act since 1927. Under the bill, the Chief Electoral Officer will have to comply with the existing provisions of the Access to Information Act, but will be required to refuse any request to disclose a record that was obtained or created by or on behalf of a person conducting an investigation, examination or review in the performance of his or her duties under the Canada Elections Act.

This exception aims to protect Elections Canada's review of financial returns as required under the act. It will also afford the Commissioner of Canada Elections, who investigates alleged breaches of the act, similar protections currently granted to other investigative bodies under the Access to Information Act. This particular extension to the exemption was added in response to suggestions to the Legislative Committee on Bill C-2.

[English]

Bill C-2 will not diminish the existing rights of public access to electoral matters already provided by the Canada Elections Act. In fact, the public will have new rights of access, such as access to exchanges between Elections Canada and political parties, members of the House of Commons, candidates and senators, all of which are now treated in confidence by my office.

Section 540 of the Canada Elections Act currently expressly prohibits access to election documents after an election without the consent of a judge. The committee may wish to ensure that this protection is maintained by recommending in its report on this bill that Schedule II of the Access to Information Act be amended to include section 540 of the Canada Elections Act. This will ensure that the provisions of the Access to Information Act are not interpreted as overriding the current protection afforded by section 540 to election documents.

Bill C-2 transfers the responsibility for prosecuting offences from the Attorney General to the proposed new office of the director of public prosecutions. Prosecutions of offences under the Canada Elections Act, which currently are the responsibility of the Commissioner of Canada Elections, will also be transferred to the DPP.

propose de ramener de 5 000 \$ à 1000 \$, avec indexation, le total des contributions annuelles qu'un particulier peut apporter aux diverses entités politiques d'un même parti.

Quant aux contributions aux candidats à la direction, elles sont aussi ramenées à un plafond de 1000 \$, distinct des autres et indexé. Comme je l'ai dit au comité législatif chargé du projet de loi C-2, les dispositions du projet de loi sur les contributions entreront en vigueur le jour de la sanction royale. Mon bureau prépare actuellement une campagne de publicité visant à informer les Canadiens des nouvelles règles.

Au terme du projet de loi C-2, Élections Canada sera également assujéti à la Loi sur l'accès à l'information. Un second mécanisme d'accès viendra donc se greffer à celui déjà exhaustif qui existe en vertu de la Loi électorale du Canada depuis 1927. Le projet de loi propose que le directeur général des élections se soumette aux dispositions actuelles de la Loi sur l'accès à l'information et qu'il soit tenu de refuser de communiquer les documents créés ou obtenus dans le cadre de tout examen, révision ou enquête faits sous l'autorité de la Loi électorale du Canada.

Cette exception vise à protéger les évaluations des rapports financiers exigés par la Loi électorale du Canada qui sont faites par Élections Canada. Elle vise également à accorder au commissaire aux élections fédérales — qui s'occupe des enquêtes sur les infractions présumées à la loi — les mêmes protections que celles conférées par la Loi sur l'accès à l'information aux organismes d'enquête. L'élargissement de ces protections a été inscrit au projet de loi suite à des recommandations du comité législatif chargé du projet de loi C-2.

[Traduction]

Le projet de loi C-2 ne restreindra pas les droits d'accès à l'information électorale déjà établis par la Loi électorale du Canada; au contraire, le grand public disposera dorénavant d'un nouveau droit d'accès, notamment aux échanges entre Élections Canada et les partis politiques, les députés, les candidats et les sénateurs, échanges qui, jusqu'à présent, étaient confidentiels.

En vertu de l'article 540 de la Loi électorale du Canada, la personne qui souhaite consulter les documents électoraux après l'élection doit obtenir l'ordonnance d'un juge. Afin de sauvegarder cette protection, je propose au comité de recommander dans son rapport l'ajout de cet article 540 à l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information. On évitera ainsi que soit donnée à cette loi une interprétation qui annulerait la protection prévue par l'article 540.

Par ailleurs, le projet de loi C-2 transférera la charge d'intenter les poursuites au directeur des poursuites pénales, qui remplacera donc dans ce rôle le procureur général. Les poursuites pour infraction à la Loi électorale du Canada, qui relèvent actuellement du commissaire aux élections fédérales, seront elles aussi confiées au DPP.

The commissioner will continue to conduct investigations, enter into compliance agreements and seek injunctions, but alleged breaches of the Canada Elections Act that the commissioner believes warrant prosecution will be referred to this new DPP. The DPP will decide whether an investigation under the Canada Elections Act will advance toward prosecution. That will be his sole decision.

Before concluding, I understand the committee may wish to hear my views on convention fees. Elections Canada has been supplying consistent information to registered parties concerning the contribution rules that apply to their convention fees. According to section 2 of the Canada Elections Act, a contribution can be monetary or non-monetary. Any voluntary provision of money, property or service, minus the commercial value of any tangible benefit received in return by a donor, constitutes a contribution.

Both the definition of non-monetary contribution in the act and section 408, which deals specifically with fundraising events, make it clear that the amount of a contribution shall not include the commercial value of any tangible benefit received in return. A non-monetary contribution is a contribution to the extent that it is provided without charge or at less than its commercial value.

The opportunity to influence or the right to participate in the political life or decisions of a registered party, registered electoral district association, candidate, nomination contestant or leadership contestant, including the right to attend political conventions, does not, under the act, constitute a tangible benefit to be excluded from the value of a contribution. Therefore, a fee paid to attend a political event of a registered party amounts to a contribution to the party, except where the attendee receives some tangible benefit having a commercial value. Such benefits could include meals or lodging. The matter of convention fees is currently the subject of complaints filed with the office of the Chief Electoral Officer, as reported by the media, as I am sure you have read. The policy of Elections Canada is to refrain from commenting so as not to prejudice any possible investigation that may be materializing.

That concludes my remarks. My colleagues and I would be pleased to answer your questions to the best of our ability.

Senator Zimmer: Mr. Kingsley, thank you for attending today and presenting to us the impressive posse that you have brought.

You touched lightly on political contributions, and it appears to be more of a report, but I should like to have your opinion.

In 2004, legislation came out to lower the political donations to \$5,000 for an individual and \$1,000 for a company or a union. We barely got past two years of that with no real assessment being done. Our previous witness, Mr. Seidle, indicated that even though he had done a lot of research, he did not have an assessment on how productively or well that law was performing.

Le commissaire continuera de mener les enquêtes, de conclure les transactions ou de demander les injonctions, mais il renverra au DPP les infractions présumées à la loi électorale, s'il estime qu'elles justifient une poursuite. C'est la DPP qui prendra la décision d'intenter une poursuite ou non.

Avant de conclure, je crois comprendre que le comité aimerait que je dise quelques mots sur les frais de participation aux congrès des partis. Au sujet de l'application des règles sur les contributions, Élections Canada a toujours été cohérent dans ses explications aux partis enregistrés. Aux termes de l'article 2 de la Loi électorale du Canada, une contribution est soit monétaire, soit non monétaire. Tout montant, biens ou services fournis volontairement, moins la valeur commerciale de tout avantage tangible reçu en contrepartie, constitue une contribution.

La définition de « contribution non monétaire » énoncée dans la loi, de même que l'article 408 de cette loi, qui porte expressément sur les activités de financement, exprime clairement que le montant de la contribution exclut la valeur marchande de ce à quoi la contribution donne droit. De même, une contribution non monétaire n'est une contribution qu'à la condition qu'elle est apportée gratuitement, ou à un coût inférieur à sa valeur marchande.

Le droit d'influer sur la vie politique ou de participer aux décisions d'un parti enregistré, d'une association de circonscription enregistrée, d'un candidat à l'investiture ou d'un candidat à la direction, ce qui inclut le droit d'assister aux congrès, ne constitue pas selon la loi un avantage tangible à soustraire du montant de la contribution. Par conséquent, le prix d'entrée à un congrès politique représente une contribution versée au parti enregistré qui l'organise, diminué de tout avantage tangible possédant une valeur marchande et reçu en échange par le participant. Par exemple, cet avantage tangible peut être un repas ou une Chambre d'hôtel. Cette question des droits d'entrée, comme l'ont rapporté les médias, je ne doute pas que vous le sachiez, fait actuellement l'objet de plaintes. Élections Canada, conformément à sa politique, ne fera pas de commentaire à ce sujet afin de ne pas influencer sur une éventuelle enquête.

Voilà qui conclut mes observations. Mes collègues et moi-même sommes maintenant prêts à répondre de notre mieux à vos questions.

Le sénateur Zimmer : Monsieur Kingsley, merci d'être ici aujourd'hui, et de nous avoir présenté l'impressionnant groupe de collaborateurs qui vous accompagne.

Vous avez parlé un peu des contributions politiques, et cela ressemble plus à un rapport qu'à autre chose, mais j'aimerais avoir votre avis.

En 2004, une loi a été promulguée pour réduire les dons politiques à 5 000 \$ pour un particulier et 1 000 \$ pour une compagnie ou un syndicat. Elle est en vigueur depuis à peine deux ans, et aucune évaluation n'a encore été faite. Le témoin précédant, M. Seidle, nous a dit que bien qu'il ait fait beaucoup de recherches, il n'a pu trouver aucune évaluation de l'efficacité ou de la productivité de cette loi.

Having said that, what is your opinion of lowering the amounts since then from \$5,000 for an individual to \$1,000 — it is really \$2,000 because you can make a separate donation to a party and association — and eliminating \$1,000 from a company or a union? It appears as if the legislation from 2004 is working quite well, but to do that without a further assessment or time elapsed appears to be an overreaction. What is your opinion on that?

Mr. Kingsley: I certainly shall not express any opinion with respect to characterizing it as an overreaction or whatever.

We have done a preliminary review of the financial impact of foregone revenues. Obviously, it will be in the area of contributions by corporations, unions and other associations. With respect to the lowering of the limit, I believe 98.5 per cent of all contributions are under \$1,000 now by individuals. The financial impact of that is relatively minor.

Perhaps I could ask Ms. Vézina to explore further in general terms the financial impact of foregone revenue. Perhaps there could be other questions that you may wish to raise.

Janice Vézina, Senior Director, Political Financing, Audit and Corporate Services, Elections Canada: We conducted an analysis of the calendar year 2005 regarding electoral district associations registered with us, as well as an analysis of candidate returns following the thirty-ninth general election. The analysis is based on the information as submitted, and we have not yet finished our review of that information, so it is subject to change somewhat.

Based on the preliminary information that we have looked at, we see that for electoral district associations for the five larger parties in receipt of the allowance, there is a net surplus of assets overall. They are not in a deficit position when you look at their financial records. They are in a surplus position to some \$12 million.

In terms of candidate surpluses, again, from preliminary information following the thirty-ninth general election, we are estimating some \$11.7 million in surplus funds overall for candidates of the five parties that are in receipt of the allowance.

When we look at the foregone revenue and apply the limits in Bill C-2 on the 2005 fiscal returns of EDAs and the candidate returns from the thirty-ninth general election, we are seeing a loss, or foregone revenue, as I would call it, of some \$10.7 million combined. I am not sure that you can do a straight mathematical calculation and say whether there is an issue or not. What we are seeing in terms of surpluses at the local level is significant in their amounts, and it must be taken into consideration when looking at the foregone revenue at the local level.

Regarding political parties and your question about the impact of Bill C-24, we have done an analysis of the 2004 year and general election on the political parties. We are seeing that they

Cela étant dit, que pensez-vous de la réduction des montants depuis cette époque, le 5 000 \$ pour un particulier à 1 000 \$ — c'est en réalité 2 000 \$, parce qu'on peut faire deux dons distincts à un parti et une association — et l'élimination de 1 000 \$ pour une compagnie ou un syndicat? Il apparaît que la loi de 2004 fonctionne très bien, mais il pourrait être prématuré d'en juger sans une évaluation plus approfondie ou sans laisser passer plus de temps. Qu'en pensez-vous?

M. Kingsley : Il est certain que je n'exprimerai pas d'avis quant au caractère prématuré d'une telle évaluation.

Nous avons fait un examen préliminaire de l'impact financier des recettes cédées. De toute évidence, ce sera du côté des contributions des entreprises, de syndicats et d'autres associations. En ce qui concerne l'abaissement du plafond, je pense que 98,5 p. 100 des contributions des particuliers sont de moins de 1 000 \$ actuellement. Cette réduction n'a donc qu'un impact financier relativement faible.

Peut-être pourrais-je demander à Mme Vézina de parler plus longuement, de façon générale, de l'impact financier des recettes cédées. Peut-être aurez-vous d'autres questions à lui poser?

Janice Vézina, directrice principale, Financement politique, Vérification et Services intégrés, Élections Canada : Nous avons procédé à une analyse de l'année civile 2005, sur les associations de circonscription électorale enregistrées auprès de nous, ainsi qu'à une analyse des déclarations de revenus des candidats à la suite de la 39^e élection générale. L'analyse est fondée sur les renseignements tels qu'ils sont fournis, et nous n'avons pas encore achevé l'examen de ces renseignements, mais elle pourrait quelque peu changer.

D'après les renseignements préliminaires que nous avons examinés, nous constatons que pour les associations de circonscription électorale, pour les cinq principaux partis subventionnés, il y a un excédent net d'actif dans l'ensemble. Ils ne sont pas en position déficitaire quand on regarde le registre financier. Ils sont en position excédentaire, de quelque 12 millions de dollars.

En ce qui concerne les excédents des candidats, encore une fois, d'après les renseignements préliminaires reçus à la suite de la 39^e élection générale, nous estimons que l'excédent est de l'ordre de 11,7 millions de dollars, globalement, pour les candidats des cinq partis subventionnés.

Si on regarde les recettes délaissées et on applique les limites que prévoit le projet de loi C-2 aux déclarations de revenus des associations de circonscription et des candidats relativement à la 39^e élection générale, nous constatons une perte, ou un manque à gagner combiné, dirais-je, de quelque 10,7 millions de dollars. Je ne suis pas sûre que nous puissions effectuer un calcul mathématique simple et en conclure qu'il y a un problème ou non. Les montants d'excédents que nous constatons, au niveau local, sont importants, et cela doit être pris en compte quand on évalue le manque à gagner au niveau local.

En ce qui concerne les partis politiques et votre question sur l'impact du projet de loi C-24, nous avons fait une analyse de l'année 2004 et de l'impact des élections générales sur les partis

are collectively, on the whole, better off than they were pre-Bill C-24. We took the year 2000 that had a general election and the fiscal year the parties were operating, and we adjusted it to 2004 dollars, so their inflows from contributions and reimbursement of election expenses versus 2004 under Bill C-24 contributions, allowances, increased reimbursement of election expenses. When we do the calculations, overall, they are coming out ahead when you measure those things.

The impact of Bill C-2 on top of that still leaves them globally in a positive position.

Senator Milne: Have you done any assessment of the impact of this proposed \$1,000 limit on the smaller political parties?

Ms. Vézina: Yes, we have. I have a note here for myself regarding that. For 2005, on total contributions of \$1 million, the smaller parties would have foregone revenue of \$160,000.

Senator Milne: That is what they have been telling us.

Ms. Vézina: That is 2005.

The Chairman: Before you go on, senators, could I ask if any of the data you have just given us is available on your website right now, or will it be?

Ms. Vézina: The base information is on the website. This analysis is not.

The Chairman: Will it be soon?

Mr. Kingsley: If the committee is interested, we could provide this type of analysis to the committee.

The Chairman: That would be very useful.

Mr. Kingsley: Obviously, there are suppositions. We have looked at the world as statically as we can, realizing that the world is not static. Your committee would at least have an appreciation of what the world would look like if it were static. We would also be more explicit with the suppositions because it is important for you to appreciate where we are coming from because they have a lot of impact on these things.

Senator Zimmer: This leads to a supplementary question. We heard from the previous witness, and you indicated the same thing, that 98 or 99 per cent of donations are under \$200. That seems to be somewhat of a guide on the limits. The previous witness also said that we must be a little cautious of the rules that we bring in now because over the next five to 10 years things might change and the world is not static.

Having said that, there may come a point in the near future that that average donation surpasses the limits. If the individual limits, or the lower limits of the average, exceed the lower limit, there is a possibility we may look at this again, and then the logic might be to move the limits back up.

politiques. Nous constatons que collectivement, de façon générale, ils sont en meilleure posture qu'avant le projet de loi C-24. Nous avons pris l'année 2000, où il y a eu des élections générales, et l'année financière des partis, et nous avons ajusté les chiffres en dollars de 2004, donc les rentrées de fonds provenant des contributions et remboursements de frais électoraux comparativement à 2004, avec le projet de loi C-24, aux contributions et subventions et aux remboursements accrus de dépenses électorales. Quand nous faisons le calcul, dans l'ensemble, si on mesure tout cela, il y a une hausse.

L'incidence du projet de loi C-2 ajouté à tout cela les laisse, de façon générale, dans une position positive.

Le sénateur Milne : Avez-vous fait une évaluation de l'incidence de cette limite proposée de 1 000 \$ pour les partis politiques plus restreints?

Mme Vézina : Oui. Je me suis fait une note, ici, à ce sujet. Pour 2005, sur un total de un million de dollars de contributions, les partis plus restreints auraient un manque à gagner de 160 000 \$.

Le sénateur Milne : C'est ce qu'ils nous ont dit.

Mme Vézina : C'est en 2005.

Le président : Avant de poursuivre, sénateurs, puis-je demander si les chiffres que vous venez de nous présenter figurent dans votre site Web actuellement, ou s'ils le seront bientôt?

Mme Vézina : Les renseignements de base sont dans le site Web. Cette analyse ne l'est pas.

Le président : Est-ce qu'elle le sera bientôt?

M. Kingsley : Si le comité le veut, nous pourrions lui fournir ce type d'analyse.

Le président : Ce serait très utile.

M. Kingsley : De toute évidence, nous faisons des hypothèses. Nous avons analysé le monde de la façon la plus statique possible, tout en sachant que le monde n'est pas statique. Votre comité aurait au moins une idée de ce que serait le monde s'il était statique. Nous serions aussi plus explicites dans nos hypothèses, parce qu'il importe que vous compreniez ce sur quoi nous nous fondons. Ces éléments ont beaucoup d'incidence sur ces choses.

Le sénateur Zimmer : Cela amène une autre question. Nous avons entendu du témoin précédent, et vous avez dit la même chose, que 98 ou 99 p. 100 des dons sont de moins de 200 \$. Cela semble constituer en quelque sorte un guide sur les limites. Le témoin précédent a aussi dit que nous devrions faire preuve de prudence dans les règles que nous voulons instituer maintenant, parce que les choses pourraient changer dans les cinq à dix prochaines années et le monde n'est pas statique.

Cela étant dit, il pourrait arriver, à court terme, que le don moyen augmente. Si le don moyen se rapproche nettement du plafond fixé, il est possible que nous devions nous pencher à nouveau sur la question, et alors, la chose logique à faire pourrait être de rehausser les plafonds.

We must be a little careful about how low we make the limits. We are moving from \$5,000 to \$1,000 or \$2,000. That is a 60 to 80 per cent reduction from Bill C-24. If we make such a dramatic reduction, is there not the possibility down the road that we might have to look at this situation again to perhaps consider increasing it? Is that a possibility in the near future?

Mr. Kingsley: There was a signified intent when Bill C-24 was passed to look at the situation several years down the road. This is what we were planning to do, but the several years have just recently rolled around and we are getting a brief appreciation. Whenever the laws on the financing of political parties, candidates' nominations, et cetera, are changed under the Canada Elections Act, after a reasonable time there should be a review no matter when that occurs.

The reasonable period of time would be several years because, as we are finding out as we analyze this, it is difficult to tell from just 12 months what is happening with a change as major as this. What is also happening now is that, because of a minority government situation, there are more elections than people were forecasting, and elections are expensive. We are still not seeing a major deleterious effect from this.

I agree with you that, should this proposed legislation pass, there would be a need to review it within several years, but I would see that as normal whenever laws affecting financing are passed. We want to ensure that we are maintaining the integrity of the electoral system through the laws that are passed dealing with financing.

Senator Zimmer: If we move too quickly on this and lower it too quickly, my fear is that it is always more difficult to increase than to reduce, given the perceptions of donations.

Another area is the date of implementation. We hope that later this fall this bill will be passed. The public will have to be educated as to the new proposed legislation. Some people will make their donations in the early part of the year. If the implementation date is too tight and the law is changed to a certain date, then rebates must be made, and donors must ensure that they are not over the limits. It becomes an administrative nightmare.

In your opinion, if this bill does come into effect in late fall, when would a probable and appropriate implementation date be?

Mr. Kingsley: As I indicated in my introductory remarks, we are preparing now a communications effort where we would hit newspapers and produce pamphlets. We would target political parties and their emanations, electoral district associations, the ones that are registered with us. We have on our computer the addresses of everyone who is involved. We would also target businesses and unions, as we did when Bill C-24 rolled around. We still have mailing lists for all the businesses to whom we wrote. We would send them the pamphlet. We would educate the Canadian public about this.

Nous devons faire un peu attention à la façon dont nous établissons les limites. Nous passons de 5 000 \$ à 1 000 \$, ou à 2 000 \$. C'est une réduction de 60 à 80 p. 100 comparativement au projet de loi C-24. Si nous imposons des réductions si importantes, n'est-il pas possible, en fin de compte, que nous devions réétudier la situation et, peut-être, envisager de rehausser les plafonds? Est-ce que cela se pourrait à court terme?

M. Kingsley : Lorsque le projet de loi C-24 a été adopté, on a manifesté l'intention d'examiner la situation quelques années plus tard. C'est ce que nous prévoyions faire, mais ce délai est arrivé à échéance depuis peu, et nous n'en avons qu'un bref aperçu. Chaque fois que les règles sur le financement des partis politiques, la nomination des candidats, et cetera sont modifiées dans la Loi électorale du Canada, il devrait y avoir un examen après une période raisonnable, peu importe à quel moment.

La période raisonnable serait de plusieurs années puisque, comme nous le découvrons actuellement en évaluant la situation, il est difficile de déterminer les effets d'un changement aussi important avec un recul de seulement 12 mois. Par ailleurs, en raison de la situation minoritaire des gouvernements, il se tient davantage d'élections que prévu, et les élections coûtent cher. Nous n'en voyons pas encore d'effet néfaste majeur.

Je conviens avec vous que, si ce projet de loi devait être adopté, il faudrait l'examiner dans un délai de quelques années, et il me paraîtrait normal que chaque fois qu'on adopte une loi touchant le financement, on procède à un examen ultérieurement. Nous voulons nous assurer de maintenir l'intégrité du système électoral au moyen des lois relatives au financement qui sont adoptées.

Le sénateur Zimmer : Si nous faisons les choses trop vite et abaissons trop rapidement le plafond, cela m'inquiète, car il est toujours plus difficile d'accroître que de réduire, du point de vue de la perception des dons.

Une autre considération est la date de la mise en œuvre. Nous espérons que le projet de loi sera adopté plus tard cet automne. Le public devra être informé de son contenu. Certaines personnes verseront leurs dons au début de l'année. Si la mise en œuvre est trop rapide et que la loi est changée à une certaine date, on devra réduire les montants, et les donateurs devront s'assurer qu'ils ne dépassent pas la limite. Cela devient un cauchemar administratif.

À votre avis, si ce projet de loi est en effet adopté à la fin de l'automne, quelle serait la date probable et appropriée de sa mise en œuvre?

M. Kingsley : Comme je l'ai indiqué dans mes remarques préliminaires, nous préparons actuellement un programme de communication qui consiste à faire paraître des articles dans les journaux et à produire des brochures. Nous ciblerions les partis politiques et leurs organismes, les associations de circonscription inscrites auprès de nous. Dans notre système, nous avons les adresses des personnes concernées. Nous viserions également les entreprises et les syndicats, comme nous l'avons fait au moment de l'adoption du projet de loi C-24. Nous avons encore la liste de toutes les entreprises auxquelles nous avons écrit. Nous leur enverrions la brochure, et informerions le public canadien sur le sujet.

It would mean a quasi-instantaneous need to turn around. My job is to execute what Parliament wishes me to execute. I am here to tell you that I do not think it is impossible. I would tell you if I thought it were impossible.

Senator Baker: The witness has closed the door, I presume, on all questions relating to possible investigations or the initiation of proceedings against any matter that was brought up during the Gomery commission or certain matters that have occurred regarding finances at party conventions. I presume that was the reason for the witness's statement that he would not comment on any ongoing investigations. If that is correct, then would the witness say whether or not an investigation is ongoing into any of these matters?

Mr. Kingsley: We get requests from the media as well as to whether an investigation is going on in certain matters. We have refrained from commenting to the media, and to parliamentary committees thus far, whether an investigation or a review was taking place on a particular file. We have always refrained from doing this. I am willing to be guided by the wisdom of the committee, if they think that we should be starting to comment on individual cases, but this is the political sphere here and it is an area that is problematic for us in light of our wish to be open and straightforward about things, which is what Elections Canada attempts to do all the time.

In the particular area of investigations, I have always been exceedingly careful. I will say that there is no investigation concerning anything that happened relating to the Gomery inquiry. I will say that, because you raised that particular question.

Senator Baker: When I asked that question of the head of the federal prosecution service, he was shaking his head, "No, no comment."

This bill extends the time period to 10 years. Are you saying that there is not now an investigation, but that this will not preclude an investigation happening concerning the Gomery commission once this bill is passed?

Mr. Kingsley: The matters that were raised during the Gomery commission were under a year and a half time period at the time. There is no way we can go back.

Senator Baker: No.

Mr. Kingsley: I am misunderstanding you, then.

Senator Baker: Correct me if I am wrong. The old law was 18 months from the time that you became aware of the event. You were not making the decision; the commissioner did. Nevertheless, there was a seven-year period in which to institute proceedings. This bill gives you 10 years and a five-year window instead of 18 months.

Are you saying that, with the passage of this bill, you will not be able to, in your opinion, investigate a matter raised during the Gomery commission hearings?

Mr. Kingsley: That is what I am saying.

Cela voudrait dire qu'il sera nécessaire de réagir presque instantanément. Mon travail consiste à faire ce que le Parlement me demande. Je suis ici pour vous dire que je ne crois pas cela impossible. Si c'était le cas, je vous le dirais.

Le sénateur Baker : Je présume que le témoin a fermé la porte à toute question relative à des enquêtes possibles ou à l'engagement de procédures concernant un quelconque cas soulevé dans le cadre de la Commission Gomery, ou certains événements liés au financement des congrès des partis. Je présume que c'est ce qui justifie sa déclaration selon laquelle il ne ferait aucun commentaire sur une enquête en cours. Si c'est juste, le témoin pourrait-il nous dire si l'on en tient une présentement?

M. Kingsley : Les médias aussi nous demandent si on procède à une enquête concernant certains dossiers. Nous avons évité de faire des commentaires aux médias, de même que, jusqu'ici, aux comités parlementaires. Je suis disposé à m'en remettre à la sagesse du comité, s'il croit que ne devrions commencer à faire des observations sur des cas particuliers. Mais il s'agit de la sphère politique, et c'est problématique pour nous, à Élections Canada, compte tenu de notre volonté d'être toujours francs et directs.

En matière d'enquêtes, j'ai toujours été extrêmement prudent. Je dirai, puisque vous avez soulevé cette question en particulier, qu'il n'y a aucune enquête concernant un quelconque événement en lien avec la Commission Gomery.

Le sénateur Baker : Lorsque j'ai posé cette question au chef du Service fédéral des poursuites, il a secoué la tête en disant « non, aucun commentaire ».

Ce projet de loi prolonge la période en l'établissant à 10 ans. Êtes-vous en train de nous dire que, même s'il n'y a aucune enquête concernant la Commission Gomery pour le moment, ce changement n'empêchera pas qu'on en tienne une après l'adoption du projet de loi?

M. Kingsley : Pour ce qui est des cas soulevés durant la Commission Gomery, la période était d'un an et demi. Nous n'avons aucun moyen de revenir en arrière.

Le sénateur Baker : Non.

M. Kingsley : Alors je ne vous suis pas.

Le sénateur Baker : Corrigez-moi si j'ai tort. En vertu de l'ancienne loi, vous aviez 18 mois à partir du moment où vous avez eu connaissance de l'événement. Ce n'est pas vous qui preniez la décision, mais le commissaire. Néanmoins, on disposait d'une période de sept ans pour engager des poursuites. Le projet de loi vous accorde une période de cinq ans au lieu de 18 mois.

Dites-vous qu'avec l'adoption de ce projet de loi, vous estimez que vous serez incapable de mener une enquête au sujet d'une affaire soulevée au cours des audiences de la Commission Gomery?

M. Kingsley : C'est bien ce que je dis.

Senator Baker: I will turn to Mr. Corbett.

Who will decide whether a charge will be laid once this legislation is passed?

William H. Corbett, Commissioner of Canada Elections, Elections Canada: That would be the authority of the proposed director of public prosecutions. It is a simple answer.

Senator Baker: Let us become specific. The decision to lay the charge will be up to the DPP, who will be a Crown prosecutor; is that not correct, Mr. Corbett?

Mr. Corbett: That is correct.

Senator Baker: A Crown prosecutor will make the decision to lay the charges. After the charge is laid, who prosecutes the case, the Crown prosecutor, the DPP again?

Mr. Corbett: Counsel to the DPP will prosecute the case.

Senator Baker: Let me put to Mr. Corbett a question that is bothering me.

Mr. Corbett has a history as a prosecutor up North — in the Northwest Territories and the Yukon — where matters once upon a time were handled by police officers. They would investigate and prosecute a case.

Mr. Corbett: That was not in my time.

Senator Baker: I am a bit older than you, Mr. Corbett, and I can recall when prosecutions did take place in the province of Newfoundland and Labrador.

Mr. Corbett: That is correct.

Senator Baker: The police investigate and they prosecute. Along came the Charter of Rights and Freedoms and a basic tenet of Canadian law that said the investigation shall be in the hands of the police, the laying of the charge shall be in the hands of the police, but the prosecution must be carried out by a Crown prosecutor who takes a second look and who is not a part of the decision to lay the charge.

Mr. Corbett: That is basically it.

Senator Baker: You have just agreed with me that this bill will violate the Constitution in that the same people who decided to lay the charge will conduct the prosecution.

Mr. Corbett: The investigation is conducted by investigators. Under the proposed legislation, if I think the case is there, I refer it to the director of public prosecutions. I am not the director of public prosecutions and I am not a prosecutor. I am in charge of investigations now.

The director of public prosecutions looks at it and makes his decision: Is this a proper case for prosecution? Is the evidence good enough? Is it in the public interest? He can determine whether a case is not good enough and order further investigation. He or she can also determine if a case should go to compliance agreement and order that agreement to be worked out under legislation. The director and I are separate.

Le sénateur Baker : Je m'adresse maintenant à M. Corbett.

Qui décidera si des accusations seront portées lorsque ce projet de loi aura été adopté?

William H. Corbett, commissaire aux élections fédérales, Élections Canada : C'est le directeur des poursuites pénales, fonction qu'on prévoit créer, qui en aurait le pouvoir. La réponse est simple.

Le sénateur Baker : Entrons dans les détails. La décision de porter une accusation reviendra au DPP, qui sera un procureur de la Couronne. Est-ce exact, monsieur Corbett?

M. Corbett : C'est juste.

Le sénateur Baker : Un procureur de la Couronne décidera de déposer les accusations. Une fois cela fait, qui portera l'affaire en justice? Le procureur de la Couronne, le DPP?

M. Corbett : C'est l'avocat du DPP qui s'en chargera.

Le sénateur Baker : Laissez-moi poser à M. Corbett une question qui me préoccupe.

M. Corbett a déjà été procureur dans le Nord — dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon — où, de temps en temps, des policiers se chargent de certaines affaires. Ils mènent une enquête, puis intentent des poursuites.

M. Corbett : De mon temps, ce n'était pas le cas.

Le sénateur Baker : Je suis un peu plus âgé que vous, monsieur Corbett, et je me souviens de l'époque où l'on intentait des poursuites à Terre-Neuve-et-Labrador.

M. Corbett : C'est exact.

Le sénateur Baker : La police menait une enquête et engageait des poursuites. Puis est arrivée la Charte canadienne des droits et libertés, et on a établi un principe fondamental du droit canadien selon lequel l'enquête et le dépôt des accusations doivent être confiés à la police, tandis que les poursuites doivent être dirigées par un procureur de la Couronne, qui procède à un second examen et n'a pas pris part à la décision de porter les accusations.

M. Corbett : Pour l'essentiel, c'est bien cela.

Le sénateur Baker : Vous venez de convenir avec moi que ce projet de loi contreviendra à la Constitution, parce que les personnes qui auront décidé de déposer les accusations seront aussi celles qui mèneront les poursuites.

M. Corbett : L'enquête est menée par des enquêteurs. En vertu du projet de loi, si j'estime qu'il y a une affaire à traiter, je transmets le dossier au directeur des poursuites pénales. Je ne suis pas le directeur des poursuites pénales, pas plus que je ne suis procureur. Je suis actuellement responsable des enquêtes.

Le directeur des poursuites pénales examine le tout et prend une décision : y a-t-il lieu d'intenter des poursuites? La preuve est-elle suffisante? Est-ce dans l'intérêt du public? Il peut déterminer si une affaire n'est pas assez solide et ordonner que l'on mène plus loin l'enquête. Il peut également déterminer s'il y a lieu de conclure une transaction visant à faire respecter la loi, et ordonner qu'elle soit conclue en vertu de la loi. Le rôle du directeur et le mien sont distincts.

Senator Baker: Mr. Corbett, you just admitted a moment ago that the person who makes the decision on whether to lay charges is the DPP.

Mr. Corbett: Yes.

Senator Baker: Do you mean to tell me someone will make a decision to lay charges, and one week later think they may have made a mistake because the charges have been laid?

Mr. Corbett: That is the same business. Deciding to prosecute and carrying out the prosecution is the same business. The separate business is the investigation versus the prosecution.

Senator Baker: Mr. Corbett, let us say today you are the chief counsel of the criminal law section of the Department of Justice. Today, on a criminal matter, who swears the information? Who lays the charge? Is it the police or the Crown prosecutor?

Mr. Corbett: It is the police.

Senator Baker: That is right. Who decides whether to lay a charge if the police —

Mr. Corbett: If there is pre-charge screening, the prosecutor will advise the police by saying there is a case here, go forward as you have recommended and lay the charges.

Senator Baker: Mr. Corbett, every single commission of inquiry into wrongful convictions recently has pointed toward the fact that you cannot blur the line between the function of the police in deciding to lay a charge and the function of the Crown prosecutor in taking that second look and deciding whether to proceed with the prosecution or whether it will be an indictable or summary offence.

Justice Lamer released his report in June of this year, and that was one of the main things he attributed to wrongful convictions: The Crown had gotten involved in the decision to lay the charge and prosecute it, but missing was that second look.

Under this legislation, as you have admitted, the decision to lay the charge will be made by the DPP and the DPP will prosecute.

Mr. Corbett: That is right.

Senator Baker: All you will do is swear an information because you must do that if the DPP determines a charge is going to be laid.

Mr. Corbett: That is correct. That is not all I do. All I do is conduct an investigation. If I am content there is a proper case to go to the DPP, I write it up and make a recommendation to the DPP. That person may disagree with me, second-guess me, tell me I have it wrong, tell me to go back and start over again or tell me to engage something less onerous than prosecution, and I am under that regime to follow through.

Le sénateur Baker : Monsieur Corbett, vous avez admis il y a un instant que la personne qui prend la décision de déposer des accusations est le directeur des poursuites pénales.

M. Corbett : Oui.

Le sénateur Baker : Êtes-vous en train de nous dire qu'une personne peut décider de porter des accusations et, une semaine plus tard, se rendre compte qu'elle a eu tort de le faire?

M. Corbett : Décider d'engager des poursuites et les mener revient au même. Les deux éléments distincts sont l'enquête et la poursuite.

Le sénateur Baker : Monsieur Corbett, supposons que vous êtes avocat en chef à la Section du droit criminel du ministère de la Justice. Dans une affaire criminelle, qui fournit les informations sous serment? Qui porte les accusations? Est-ce la police ou le procureur de la Couronne?

M. Corbett : C'est la police.

Le sénateur Baker : C'est exact. Qui décide de déposer des accusations si...

M. Corbett : En cas de vérification préalable à la mise en accusation, le procureur donnera son avis à la police en lui disant qu'il y a lieu d'intenter des poursuites et qu'elle peut déposer des accusations, comme elle l'a recommandé.

Le sénateur Baker : Monsieur Corbett, de toutes les récentes commissions d'enquête au sujet de déclarations de culpabilité injustifiées, il est ressorti qu'on ne peut brouiller la ligne de démarcation entre le rôle de la police, qui est de décider de porter des accusations, et celui du procureur de la Couronne, qui consiste à réexaminer le cas et à décider s'il y a lieu d'engager des poursuites ou s'il s'agit d'une infraction punissable par voie d'acte d'accusation ou de déclaration sommaire de culpabilité.

Le juge Lamer a publié son rapport en juin dernier et, selon lui, l'une des causes principales à l'origine des verdicts de culpabilité prononcés à tort est le fait que la Couronne se soit mêlée de la décision de déposer des accusations et d'engager des poursuites sans avoir procédé à un second examen.

En vertu de cette mesure législative, comme vous l'avez admis, c'est le directeur des poursuites pénales qui prendra la décision de porter des accusations, et ce sera lui qui intentera des poursuites.

M. Corbett : C'est juste.

Le sénateur Baker : Vous ne faites que fournir des informations sous serment, puisque vous en avez l'obligation si le DPP détermine qu'on doit porter des accusations.

M. Corbett : C'est exact. Mais mon intervention ne s'arrête pas là. Je fais enquête. Si j'estime qu'il est justifié de renvoyer l'affaire au DPP, je lui adresse une recommandation par écrit. Il peut exprimer son désaccord, contester ma décision en déclarant que j'ai tort, me dire de recommencer depuis le début ou encore de prendre des mesures moins onéreuses que des poursuites, et je suis tenu d'obtempérer.

What you are talking about are prosecutors who became whetted to the investigation while it was going on. Somewhere along the line, they assisted the police with wiretaps, lawful access matters —

Senator Baker: Making a decision to prosecute.

Mr. Corbett: — or advising them on how to run their investigation, and they became whetted to the investigative process. Can they make that independent decision later on? Justice Lamer says no.

Senator Baker: That is an excellent answer to my question. I am running out of time. I want to be very brief with the next couple of questions.

Mr. Corbett, you have prosecuted for years, and you are a man who looks at the words in the legislation. I am somewhat baffled with the clause in this bill that deals with you. Let me tell you why I am baffled.

Mr. Corbett: Which clause?

Senator Baker: At page 112 of the bill, proposed subsection 511(1) of the Canada Elections Act refers to the director of public prosecutions deciding whether to initiate an investigation. Proposed subsection 511(2) refers to the DPP deciding to initiate a prosecution, and subsection 512(1) states that no prosecution shall be instituted except by the DPP. Proposed subsection 517(7) refers to whether or not a prosecution will be initiated, and proposed subsection 517(8) states that the DPP may not institute such a proceeding. Finally, proposed subsection 518(2) refers to the DPP being prevented from instituting such a prosecution.

There are three occurrences of the word “institute” and three occurrences of the word “initiate” to presumably start an investigation. Is there a difference between the meaning of the words “initiate” and “institute”?

Mr. Corbett: Practically speaking, I would say no.

Senator Baker: Why then do the people making this law keep mixing up the two words?

Mr. Corbett: That is a good question. You will have to ask them.

Senator Baker: My final question relates to a case that was adjudicated 10 months ago in Ontario. It was concerning the 2000 election.

Mr. Kingsley was the person who demanded ages ago that he should be allowed to have a 10-year window in order to bring a prosecution. Given the fact that memories fade and some of these prosecutions are summary conviction offences — you get off the bus and nudge someone, they come back 10 years later and charge you with assault and you do not even remember when it happened — there are obvious problems with that.

Another problem arose with this court adjudication 10 months ago in which section 473(2)(b) of the act was declared to be contrary to the Charter. It violated section 3 and was not saved

Vous parlez des procureurs qui ont été mis au courant de l'évolution de l'enquête alors qu'elle était en cours. À un certain moment, ils ont aidé la police en ce qui concerne l'écoute électronique, l'accès légal...

Le sénateur Baker : La décision d'engager des poursuites.

M. Corbett : ... ou l'ont conseillé sur la façon de mener son enquête, et ont ainsi été mis au fait des évolutions de celle-ci. Peuvent-ils prendre une décision objective plus tard? Le juge Lamer est d'avis que non.

Le sénateur Baker : C'est une excellente réponse à ma question. Puisque le temps file, mes prochaines questions seront brèves.

Monsieur Corbett, vous avez agi à titre d'avocat de la poursuite pendant des années, et vous êtes une personne qui étudie le libellé de la loi. Je suis quelque peu surpris de l'article du projet de loi qui traite de vous. Laissez-moi vous dire pourquoi.

M. Corbett : De quel article s'agit-il?

Le sénateur Baker : Comme on peut le voir à la page 112 du projet de loi, le paragraphe 511(1) proposé de la Loi électorale du Canada traite de la décision du directeur des poursuites pénales de tenir une enquête, et le paragraphe 511(2) précise que la décision d'engager des poursuites lui appartient aussi. Le paragraphe 512(1) stipule que les poursuites ne peuvent être intentées par nul autre que le DPP. Le paragraphe 517(7), quant à lui, traite du fait d'engager ou non des poursuites, alors que le paragraphe 517(8) indique que le DPP pourrait ne pas en intentier. Enfin, le paragraphe 518(2) porte sur les circonstances où le DPP ne peut engager des poursuites.

Contrairement à la version française, dans la version anglaise du projet de loi, on emploie trois fois les mots « institute » et « initiate » pour dire « engager des poursuites ». Ces deux mots ont-ils la même signification?

M. Corbett : En pratique, je dirais que non.

Le sénateur Baker : Pourquoi alors les législateurs s'amuse-t-ils à les employer indifféremment?

M. Corbett : C'est une bonne question. Il faudrait leur demander.

Le sénateur Baker : Ma dernière question porte sur une décision rendue il y a dix mois par un tribunal de l'Ontario. Cette décision se rapporte aux élections de 2000.

M. Kingsley est celui qui a demandé, il y a longtemps, si l'on pouvait disposer d'une période de dix ans pour engager des poursuites. Étant donné que les souvenirs s'effacent avec le temps et que certaines de ces poursuites sont liées à des infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité — par exemple vous sortez de l'autobus et vous donnez un coup de coude à une personne, et dix ans plus tard, on vous accuse d'agression, mais vous ne vous rappelez pas quand s'est produit l'incident — il est évident qu'il y a un problème.

Un autre problème est survenu à la suite de ce jugement rendu il y a 10 mois. L'alinéa 473(2)b) de la Loi électorale du Canada a été jugé contraire à la Charte parce qu'il contrevient à l'article 3 et

by section 1. Therefore, it was of no force and effect in the year 2000. This happened five years later. There was no force and effect in the year 2000.

Mr. Kingsley has gotten what he asked for, that is, now you will have a court stating that 10 years ago during an election this was of no force and effect and it violates the Charter and, therefore, it is contrary to law for that particular election.

You see where I am going with this. It is not only unfair to the person being charged, but it is a nightmare administratively for the Canada Elections Act. Do you agree, Mr. Corbett?

Mr. Corbett: Ten years is a long time. In the event you were to reach back in time and bring a matter that old back to court, it would have to be a very significant matter indeed. The courts do not look kindly on one bringing minor matters forward so far down the road. You know that as well as I.

The broad time frame is there to deal with the most egregious possibility, not the summary matter or the brush on the arm.

Senator Baker: Finally, the provisions —

The Chairman: Before you go to your next question, Mr. Kingsley would like to respond.

Mr. Kingsley: The recommendation was made and accepted, obviously, thus far in order to help ensure the maintenance of the integrity of the financial provisions principally of the statute. That was what was in my mind through the experiences of the Gomery inquiry. Thank you.

Senator Baker: I want to discuss the sentencing provisions of the act in section 500. Your predecessor decided to prosecute certain people who would run for elections, but now it is going to be made by the DPP. Your predecessor had to make a decision whether to charge under section 500 with wilfully doing something and not wilfully doing it. These are for strict liability offences and it was decided to go summarily, so it was a prison sentence of one year that someone could get. I do not know what it is indictably; probably three or five years under the act. Five? Five years under the act.

My question to you is: That being that serious for knowledge of a strict liability offence, 10 years previous, do you think that that really should be there in the law?

Mr. Corbett: I am sorry. The one-year sentence should be there in the law or the 10-year reach back?

Senator Baker: The 10-year reach back, because what we are talking about in some cases is very onerous sentences that can be handed out under this legislation. I can your understand your point because the people can go and plead guilty and get rid of it. The last guy this happened to was running for the mayor of not

ne peut être validé par l'article premier de la Charte. Par conséquent, il était inapplicable et sans effet en 2000. Cela s'est produit cinq ans plus tard.

M. Kinglsey a eu ce qu'il voulait. Le tribunal a déclaré que, dix ans plus tôt, au cours d'une élection, la disposition était inapplicable et sans effet et contrevenait à la Charte, et que, par conséquent, elle était contraire à la loi.

Vous voyez où je veux en venir. C'est non seulement injuste pour l'accusé, mais c'est aussi un cauchemar administratif en ce qui a trait à la Loi électorale du Canada. Êtes-vous d'accord, monsieur Corbett?

M. Corbett : Dix ans, c'est long. Si vous portez une cause devant un tribunal des années plus tard, celle-ci aura besoin d'être très importante, en effet. Les tribunaux ne voient pas d'un bon œil une personne qui ressort une affaire mineure qui remonte à très longtemps. Vous le savez aussi bien que moi.

Si ce long délai existe, c'est bien pour les pires cas et non pas pour de petites affaires ou des accrochages.

Le sénateur Baker : Finalement, les dispositions...

Le président : Avant que vous ne passiez à votre prochaine question, M. Kinglsey aurait un mot à dire.

M. Kinglsey : Bien entendu, la recommandation a été faite en grande partie pour assurer l'intégrité des dispositions financières de la loi. C'est ce à quoi je pensais pendant la Commission Gomery. Merci.

Le sénateur Baker : J'aimerais discuter des dispositions relatives à la détermination de la peine qui se trouvent à l'article 500 de la loi. Votre prédécesseur avait décidé de poursuivre certains candidats à une élection, mais désormais c'est le DPP qui s'en occupera. Votre prédécesseur a dû décider si l'on devait porter des accusations, en vertu de l'article 500, contre quelqu'un ayant enfreint la loi en accomplissant volontairement une chose qu'elle défend ou en omettant volontairement de faire une chose qu'elle prescrit. Ces dispositions visent les infractions de responsabilité stricte, et on a décidé de poursuivre par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Par conséquent, toute personne incriminée était passible d'une peine d'emprisonnement d'un an. Je ne sais pas quelle est la durée de la peine imposée dans le cas d'une infraction punissable par mise en accusation; probablement trois ou cinq ans en vertu de la loi. Cinq? Cinq ans en vertu de la loi.

Voici ma question : aussi grave que puisse être une infraction de responsabilité stricte, est-il réellement nécessaire d'inscrire dans la loi qu'on peut remonter dix ans auparavant?

M. Corbett : Je suis désolé. Dites-vous que c'est la peine d'un an ou la disposition permettant de remonter dix ans en arrière qui doit être ajoutée dans la loi?

Le sénateur Baker : C'est la disposition, puisque parfois ce sont des peines très lourdes qui sont imposées en vertu de cette loi. Je peux comprendre votre opinion, car des gens peuvent plaider coupable pour se débarrasser. La dernière personne à qui c'est arrivé était candidat à la mairie, non pas de Vancouver, comme le

Vancouver, like Senator Campbell, but for the mayoralty of Toronto when the charge was laid that something happened five years previous to it. The only thing that the news media got was, boy, you could be in jail for a year for this particular charge. He was found not guilty in the end because it was a violation of the Charter.

Do you think, with that onerous a sentence, that you should be able to reach back 10 years?

Mr. Corbett: The question is: Do you need to reach back 10 years often enough? No, you do not. I accept Parliament's law, Parliament has passed the law and it is not for me to criticize Parliament for doing what it has done for whatever the reasons are. That has been battled out already. From a practical point of view, the 10 years is, in almost all cases, not necessary. That is the reality of it. Some cases it might be, but not many.

[Translation]

Senator Fox: Under Bill C-4, corporations and unions had the right to make political contributions which were limited to \$1,000, once a year, in a single riding throughout Canada. What were the contributions of corporations and unions during the last fiscal year? How much did the corporations contribute? How many corporations? How much did the unions contribute and how many unions were involved? If you have no answers today, perhaps you could send them to us later.

Mr. Kingsley: I know that we have those figures, and when I return with the other information you requested, I will give you that in detailed form.

Senator Fox: I would now like to come back to the matter of registration fees at political conventions. You clearly indicated in the document you presented that the cost of admission to a political convention is considered a contribution to a registered party. And I refer you to clause 46, amending subsection 405(1) of the Canada Elections Act, which clearly states that:

No individual shall make contributions that exceed:

(a) \$1,000 in total in any calendar year to a particular registered party;

That is what the act says.

In light of what you said this morning, since the fees required to join a political party are considered to be contributions, these required registration fees would constitute a part of the \$1,000 referred to in paragraph (a) of subsection 405(1).

Mr. Kingsley: Yes. And as I said, the final value of that contribution would depend on what can be deducted for what is received as a tangible benefit.

Senator Fox: It would, then, be false to claim that subsection 405(1), since it does not refer to the registration fees for political conventions, excludes them *ipso facto* from the total contribution to a registered political party by an individual in the course of a year?

sénateur Campbell, mais bien de Toronto. L'accusation a été portée cinq ans après les événements. Tout ce qu'ont su les médias, c'est que le candidat en question s'exposait à une peine d'emprisonnement d'un an pour son infraction. Finalement, il n'a pas été reconnu coupable parce cela que contrevenait à la Charte.

Avec une peine aussi lourde, pensez-vous être capable de retourner dix ans en arrière?

M. Corbett : Il faut se poser la question suivante : est-il souvent nécessaire de remonter dix ans dans le passé? La réponse est non. J'accepte la loi du Parlement. Le Parlement a adopté la loi et ce n'est pas à moi de critiquer ce qu'il a fait, pour une raison ou une autre. Cela a déjà été débattu. D'un point de vue pratique, la disposition visant à retourner dix ans en arrière, dans presque tous les cas, n'est pas nécessaire. Telle est la réalité.

[Français]

Le sénateur Fox : Dans le projet de loi C-4, les corporations et les syndicats avaient le droit de faire des contributions politiques limitées à 1000 \$, une fois par année, dans un seul comté à travers le Canada. Quelles ont été les contributions des corporations et des syndicats au courant du dernier exercice? Combien par les corporations? Quel nombre de corporations? Combien par les syndicats et combien de syndicats? Si vous n'avez pas de réponse disponible, vous pourriez peut-être nous la faire parvenir plus tard.

M. Kingsley : Je sais qu'on l'a, mais quand je reviendrai avec les autres informations, je vous donnerai cela dans le détail.

Le sénateur Fox : J'aimerais maintenant revenir à la question des frais d'enregistrement à des congrès politiques. Vous avez clairement indiqué, dans le document que vous nous avez présenté, que le prix d'entrée à un congrès politique représente une contribution à un parti enregistré. Et je vous réfère à l'article 46 qui amende le paragraphe 405(1) de la Loi électorale du Canada, qui indique clairement que :

Il est interdit à tout particulier d'apporter des contributions qui dépassent :

a) 1000 \$, au total, à un parti enregistré donné au cours d'une année civile;

C'est ce que dit la loi.

Selon ce que vous avez dit ce matin, étant donné que les frais d'inscription à un parti politique constituent une contribution, ce versement exigé comme frais d'inscription constituerait une partie du 1000 \$ prévu à l'alinéa a) du paragraphe 405(1).

M. Kingsley : Oui. Et comme je l'ai défini, la valeur finale de cette contribution serait en fonction de ce qui peut être déduit pour ce qui est reçu comme bénéfice tangible.

Le sénateur Fox : Il serait donc faux de prétendre que le paragraphe 405(1), en ne parlant pas des frais d'inscription à un congrès politique, les exclurait *ipso facto* de la contribution totale à un parti politique enregistré d'un individu au cours d'une année?

Mr. Kingsley: You are correct, that would be erroneous.

Senator Fox: I'm raising the matter because some have said that it would not be included, whereas the truth is that such a contribution would be included.

What I also note is that the text refers to contributions during a calendar year. A calendar year runs from January 1 to December 31 of the same year. Take, for instance, the convention which will take place next December. Does this mean that if the act were proclaimed before that convention, registration fees required to take part in it would have an effect on the amount an individual could contribute during that calendar year?

Mr. Kingsley: You are correct, it would have an effect. And if the person had already contributed the maximum amount —

Senator Fox: If, for instance, an individual had already made a contribution of \$5,000, he or she could not register for the convention without going beyond the amounts permitted during the calendar year, under paragraph 405(1)(a)?

Mr. Kingsley: In fact, if that person had already made a contribution of \$5,400, the situation would be the same under the current act. If it were \$4,000 or \$400, he could go up to \$995 I believe, minus the balance. But there would be an impact, without a doubt.

Senator Fox: I will give you another example: suppose the act were proclaimed and came into effect before the convention, someone who had made a contribution of \$250 to the Liberal Party of Canada before the convention could not pay the \$995 registration fee at the convention without breaking the law?

Mr. Kingsley: You are correct, after the act has been proclaimed. But if the payment were made before the convention and before the proclamation of the act, that would be another situation.

Senator Fox: But what about the calendar year?

Mr. Kingsley: If the new act covers a part of the year only, that part of the year would be taken into account.

In other words, if someone had made a \$4,400 contribution, he could not make another contribution once the act was proclaimed. If he had contributed \$500 up until that point, he could make another contribution of \$500.

Senator Fox: But not \$995.

Mr. Kingsley: No.

Senator Fox: I see.

Mr. Kingsley: However, the registration fee payment date is important as well.

Senator Fox: I understand the first part of your response, but I am less clear on the second half. Suppose I have made a personal donation of \$500 to the Liberal Party of Canada, subsequently, I

M. Kingsley : Vous avez raison, ce serait erroné.

Le sénateur Fox : Je soulève la question parce que certains ont dit que ce n'était pas compris alors qu'effectivement, une contribution serait comprise.

Ce que je note également, c'est qu'on parle d'entrées de fonds au cours d'une année de calendrier. Une année de calendrier va du 1^{er} janvier au 31 décembre de la même année. Prenons par exemple le congrès qui aura lieu en décembre prochain. Est-ce dire que si la loi était proclamée avant ce congrès, que les frais d'inscription pour y participer auraient un effet sur le montant qu'un individu pourrait contribuer au cours de cette année de calendrier?

M. Kingsley : Vous avez raison, cela aurait un effet. Et si la personne avait déjà contribué au maximum...

Le sénateur Fox : Si, par exemple, une personne avait déjà fait une contribution de 5000 \$, elle ne pourrait pas s'inscrire au congrès sans dépasser les montants permis au cours de l'année de calendrier, en vertu de l'alinéa 405(1)a)?

M. Kingsley : D'ailleurs si cette personne avait déjà fait une contribution de 5 400\$, elle ne pourrait pas le faire non plus sous la loi existante. Si c'était 4 000 \$ ou 400 \$, elle pourrait aller jusqu'au montant de 995 \$ je crois, moins la valeur résiduelle. Mais il y aurait un impact, sans aucun doute.

Le sénateur Fox : Je vais vous donner un autre exemple : admettons que la loi est proclamée et entre en vigueur avant le congrès, quelqu'un qui aurait fait une contribution de 250 \$ au Parti libéral du Canada avant le congrès ne pourrait donc pas verser 995 \$ comme frais d'enregistrement au congrès sans être en violation de la loi?

M. Kingsley : Pas après que la loi aura été proclamée. Mais si le paiement est fait avant le congrès et avant que la loi soit proclamée, ce serait une autre situation.

Le sénateur Fox : Alors, que faites-vous de la notion d'année de calendrier?

M. Kingsley : S'il y a une portion de l'année qui entre sous le coup de la nouvelle loi, on tiendrait compte de cette portion seulement.

En d'autres mots, si quelqu'un a fait une contribution de 4 400 \$ jusqu'au moment de la proclamation, à partir du moment où c'est proclamé, il ne pourrait pas faire une autre contribution. S'il a fait une contribution de 500 \$, jusqu'à ce moment, il pourrait faire une autre contribution de 500 \$.

Le sénateur Fox : Mais pas de 995 \$.

M. Kingsley : Non.

Le sénateur Fox : D'accord.

M. Kingsley : Mais la date de paiement des frais d'inscription est importante, aussi.

Le sénateur Fox : Je comprends la première partie de votre réponse, mais la deuxième, je la comprends moins bien. Si j'ai déjà versé, à titre personnel, 500 \$ au Parti libéral du Canada, que je

am chosen to be a delegate and on December 1, I arrive at the convention, get set to register and am asked to pay \$995. If the act was proclaimed on November 15 —

Mr. Kingsley: Then you are too late.

Senator Fox: However, supposing the act comes into force on November 14, if I paid my registration fees before this date, I will not have a problem, even if this means I will have contributed more than \$1,000 in the calendar year. Is that what you are telling me?

Mr. Kingsley: Correct. What counts is the date by which the registration fees were paid.

Senator Fox: Why is that? A person is allowed to contribute \$1,000 in a calendar year and, if the act is proclaimed, the calendar year in question is 2005. This means that in 2005, I will have contributed more than \$1,000 to that political party.

Mr. Kingsley: I think you mean 2006. Correct? The act takes effect from the moment it is proclaimed into law. It does not take effect retroactively. If a person has donated \$500 up to the moment the act is proclaimed, that person can still contribute an additional \$500. If he has already contributed \$1,000 or more, an indexed amount, then he will not be able to donate any more money. If he has donated \$5,400 up until that time, he will not have broken any laws.

Senator Fox: Provided he has already made a contribution. If the act was proclaimed into law on November 15, as you suggest in your example, a delegate wishing to pay his registration fees on the day of the convention would be barred from doing so without running the risk of breaking the law.

[English]

Senator Zimmer: Mr. Kingsley, let me get this correct. If they pay their fees prior to the act coming into effect, it does not affect it. What if they pay their fees after the act comes in and they have already donated the maximum amount prior to the enactment?

Mr. Kingsley: They have broken the law.

Senator Zimmer: That is what I thought. Thank you.

Senator Milne: Mr. Kingsley, Senator Baker raised section 150 of this bill, which, in my opinion, effectively emasculates the position of Commissioner of Elections Canada. It has stripped away a great deal of Mr. Corbett's ability to enforce the Canada Elections Act.

Have you come across any research that makes such a change necessary?

Mr. Kingsley: My understanding of what is being done here is that the position of DPP is being created and that all prosecutorial functions relating to the federal government are being brought under one umbrella. That is the good that is being sought here. The particular impact on the Canada Elections Act is one whereby the role of the commissioner is affected because he or she used to have the authority to initiate prosecutions.

sois élu comme délégué par la suite, et que le 1^{er} décembre, j'arrive pour m'inscrire au congrès et qu'on me demande de verser 995 \$ et que la loi a été proclamée le 15 novembre...

M. Kingsley : Vous êtes trop tard.

Le sénateur Fox : Mais par ailleurs, admettons que la loi entre en vigueur le 14 novembre, si j'ai payé avant cette date, il n'y a pas de problème, même si le montant d'argent que j'aurai versé dans l'année civile dépasse le 1000 \$?

M. Kingsley : C'est cela. La date de paiement compte.

Le sénateur Fox : J'aimerais que vous m'expliquiez pourquoi. On parle, au total, de 1000 \$ au cours d'une année civile et l'année civile en question, si la loi est proclamée, devient l'année civile 2005. Donc dans l'année civile 2005, j'aurai versé plus de 1000 \$ au parti politique.

M. Kingsley : Vous voulez dire l'année civile 2006? Une fois que la loi entre en vigueur, elle est en vigueur à partir de ce moment. Il n'y a pas d'effet rétroactif à la loi. Si quelqu'un a donné 500 \$ jusqu'au moment de la proclamation de la loi, il peut donner un autre 500 \$. S'il a déjà donné 1 000 \$ ou plus, le montant indexé, il ne pourra pas ajouter à ce montant. S'il a donné 5 400 \$, il n'a pas brisé la loi, il n'est pas obligé de rembourser.

Le sénateur Fox : En autant qu'il ait payé avant. Un délégué qui paierait le jour même, si la loi avait été proclamée le 15 novembre, comme dans notre exemple, serait forcé de s'enregistrer sans commettre une infraction à la loi.

[Traduction]

Le sénateur Zimmer : Monsieur Kingsley, permettez-moi de faire le point sur la situation. S'ils paient leurs droits avant l'entrée en vigueur de la loi, il n'y a aucun problème. Par contre, qu'arrive-t-il s'ils paient leurs droits après l'entrée en vigueur de la loi et s'ils ont déjà donné le montant maximal avant l'adoption?

M. Kingsley : Ils ont enfreint la loi.

Le sénateur Zimmer : C'est ce que je pensais. Merci.

Le sénateur Milne : Monsieur Kingsley, le sénateur Baker a invoqué l'article 150 du projet de loi qui, à mon avis, réduit les pouvoirs du commissaire aux élections fédérales. M. Corbett a perdu beaucoup de sa capacité d'appliquer la Loi électorale du Canada.

Avez-vous lu quelque part qu'un pareil changement était nécessaire?

M. Kingsley : Je crois comprendre ce qui se passe. On a créé le poste de DPP et on lui a attribué toutes les fonctions fédérales ayant trait aux poursuites. On veut faire pour le mieux. Toutefois, cela aura une incidence sur le rôle du commissaire étant donné qu'il n'aura plus le pouvoir d'engager des poursuites.

Senator Milne: It is diminished.

Mr. Kingsley: I consider it to still be quite strong because obviously there will be discussions entered into between the proposed DPP and the commissioner, so that what is brought forward by the commissioner will be accepted by the DPP and there will be an understanding of what is required to make the intentions of the commissioner stick with the DPP.

There is the add-on that there is a further judgment that will have to be met, and that is that of another official called the director of public prosecutions. I cannot get around that. That is at the heart of the matter. There is no doubt about it; there is that extra layer. We will do everything to make sure that the work of the commissioner is not hindered in his capacity to enforce the statute. It is a change, and you are right in that respect.

Senator Milne: It is an emasculating change, in my opinion. Mr. Kingsley, I think you have fudged my question a little bit.

Do you personally feel that such a change was necessary?

Mr. Kingsley: I do not personally think that such a change was necessary. What I am doing is complying, and doing so voluntarily, with the fact that a greater good is being sought overall in putting together the office of the DPP. Not all changes that occur to the statute are always to my liking, no matter what the government. This is clear, I have alluded to this under the access to information provision. I will not go back into the history; just today.

Senator Milne: Are you familiar with any problems that have been, in the past, encountered by the commissioner in enforcing the Canada Elections Act? Does this bill address any of those problems?

Mr. Kingsley: No. The bill does not address any particular matter that may have been problematic in the past for the commissioner. There will be obviously other opportunities that I will be seeking in further recommendations to Parliament, but the bill does not solve all problems.

Senator Milne: On page 3 of your brief, you talk about an amendment you have some concerns about; you say the public is going to have new rights of access to information. Besides this access that was protected in section 540, what other rights of access will Canadians have if this portion of Bill C-2 is implemented?

Mr. Kingsley: Effectively, they will have access to all of the records that Elections Canada has in its possession, everything that was done in the past for which we still have a record. That was not accessible in the past. In my view, that is one of the impacts of access to information legislation when there is retroactive effect. That is part of the statute that has retroactive effect.

Senator Milne: This part of the Canada Elections Act is being removed by Bill C-2.

Mr. Kingsley: The protection that was afforded, particularly to election documents, is effectively being removed. Hence, I recommend that the committee recommend strongly that that

Le sénateur Milne : Son rôle sera moins important.

M. Kingsley : Je considère qu'il sera encore assez important parce qu'évidemment, le commissaire et le DPP discuteront ensemble, de façon à ce que le DPP accepte les propositions et les intentions du commissaire.

De plus, on aura un second avis, soit celui du directeur des poursuites pénales. On ne peut y échapper. C'est clair; il y aura une deuxième opinion. Nous ferons tout notre possible pour nous assurer que rien ne diminue la capacité du commissaire d'appliquer la loi. C'est tout un changement, vous avez bien raison.

Le sénateur Milne : À mon avis, c'est un changement qui réduit les pouvoirs du commissaire. Monsieur Kingsley, je pense que vous avez éludé un peu ma question.

Considérez-vous que ce changement était nécessaire?

M. Kingsley : Je ne pense pas personnellement qu'il était nécessaire. Tout ce que je fais, et ce de mon plein gré, c'est respecter le fait qu'on veuille faire pour le mieux en créant le Bureau du DPP. Je ne suis pas toujours satisfait des changements apportés à la loi, peu importe le gouvernement qui est au pouvoir. Ceci est clair. J'en ai parlé en ce qui concerne la disposition sur l'accès à l'information, mais je ne remonterai pas dans le temps.

Le sénateur Milne : Connaissez-vous les problèmes auxquels se heurtait le commissaire dans l'application de la Loi électorale du Canada? Le projet de loi règle-t-il ces problèmes?

M. Kingsley : Non. Il ne contient aucune disposition sur des éléments qui auraient pu poser des problèmes au commissaire. Bien entendu, j'aurai d'autres occasions de formuler des recommandations à ce propos au Parlement, mais je peux vous dire que le projet de loi ne règle pas tous les problèmes.

Le sénateur Milne : À la page 3 de votre mémoire, vous parlez d'une modification qui vous inquiète; vous dites que le public va avoir de nouveaux droits d'accès à l'information. À part l'accès protégé à l'article 540, quels sont les autres droits d'accès que les Canadiens vont obtenir si cette partie du projet de loi C-2 est mise en œuvre?

M. Kingsley : En effet, ils vont avoir accès à tous les documents qu'Élections Canada a en sa possession, à tout ce qui a été fait dans le passé sur quoi nous avons toujours un dossier. Ces renseignements n'étaient pas accessibles avant. À mon avis, c'est l'une des incidences du projet de loi sur l'accès à l'information, puisqu'il aura un effet rétroactif. C'est une partie de la loi qui a un effet rétroactif.

Le sénateur Milne : Cette partie de la Loi électorale du Canada est supprimée par le projet de loi C-2.

M. Kingsley : La protection qui s'appliquait à divers documents, aux documents électoraux en particulier, est effectivement retirée. Ainsi, j'exhorte le comité à recommander

be reintroduced through an amendment to the Access to Information Act — which, in my view, would be a change in good standing.

Senator Milne: What is your opinion of implementing restrictions on third-party advertising during an election period?

Mr. Kingsley: The whole third-party regime is in the statute, will continue to prevail, has received total scrutiny by all the court levels of Canada, including the Supreme Court, and is found to be constitutional. Personally, I am very happy about all of that.

[Translation]

Senator Joyal: It is always a pleasure for us to welcome Mr. Kingsley to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. My questions will focus on the constitutional aspect of the provisions affecting the Canada Elections Act. I would like to take up where my colleague Senator Baker left off. When you suggested that prosecution should be permitted up to ten years after the fact, did you assess the Charter implications of this recommendation and did you look at how Canadian courts, in particular the Supreme Court, have traditionally ruled in cases where legal proceedings were delayed?

Mr. Kingsley: When I made my recommendations, I took these matters into consideration as much as possible. However, it should be remembered that in terms of their constitutionality, all bills are given the stamp of approval by the Department of Justice. All I can say is that when I make my recommendations, I do so with an eye to the Constitution, even though I do not have at my disposal the same tools as the Department of Justice to carry out studies of a similar nature.

Senator Joyal: You rely on the Justice Department's final approval when it comes to requesting or recommending changes to the act?

Mr. Kingsley: Exactly. My recommendations are given due consideration, but not all are well received by the authorities.

Senator Joyal: I am willing to give you the benefit of the doubt, but some of your recommendations, when reviewed carefully in terms of their Charter implications, may be deemed to be in violation of the Charter. Correct?

Mr. Kingsley: That has never happened in my 16 years on the job.

Senator Joyal: The Supreme Court ruling in *Figueroa* whereby a political party need only nominate one candidate in order to obtain registered party status was not one of your recommendations, but rather a Justice Department recommendation. Is that correct?

fortement que cette protection soit rétablie par modification de la Loi sur l'accès à l'information — ce serait là à mon avis un changement en règle.

Le sénateur Milne : Quelle est votre opinion sur la mise en œuvre des restrictions à la publicité faite par un tiers pendant une période électorale?

M. Kingsley : Tout le régime des tiers se trouve dans la loi et il continuera de s'appliquer, puisqu'il a été examiné sous tous les angles par toutes les instances judiciaires du Canada, y compris la Cour suprême, et qu'il a été jugé constitutionnel. Personnellement, j'en suis très heureux.

[Français]

Le sénateur Joyal : Nous sommes toujours heureux de recevoir M. Kingsley au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Voilà pourquoi mes questions se concentreront sur la partie constitutionnalité des dispositions qui touchent à la Loi électorale du Canada. Je voudrais peut-être poursuivre là où mon collègue le sénateur Baker a laissé. Lorsque vous avez suggéré que des périodes de temps à l'intérieur desquelles des poursuites pouvaient être engagées et devaient se prolonger jusqu'à dix ans, avez-vous évalué l'impact de cette disposition eu égard de la Charte et des décisions qui avaient été prises traditionnellement par les tribunaux canadiens, en particulier la Cour suprême, sur les poursuites tardives?

M. Kingsley : Dans la mesure du possible, lorsque j'ai fait mes recommandations, j'en ai tenu compte. Toutefois, il faut se rappeler que tout projet de loi reçoit l'assentiment du ministère de la Justice Canada en ce qui a trait à la constitutionnalité. Tout ce que je fais, même lorsque je fais des recommandations, je le fais en fonction de la Constitution, mais je ne dispose pas des mêmes outils que ceux du ministère de la Justice pour faire le même genre d'études.

Le sénateur Joyal : Vous vous en remettez à la certification finale du ministère de la Justice eu égard aux demandes ou propositions d'amendement à la loi que vous faites?

M. Kingsley : Justement. Advenant qu'il y ait considération qui lui soit attribuée quand je fais des recommandations. Toutes mes recommandations ne reçoivent pas toujours l'assentiment des autorités.

Le sénateur Joyal : Il se pourrait que certaines des recommandations que vous faites — je vous donne le bénéfice du doute —, lorsqu'elles sont évaluées au fond eu égard aux implications qu'elles pourraient avoir face à la Charte canadienne des droits et libertés, soient en contravention de la Charte?

M. Kingsley : Cela ne s'est jamais produit depuis que j'occupe ce poste et cela fait 16 ans déjà.

Le sénateur Joyal : La décision de la Cour suprême, dans la cause de *Figueroa*, selon laquelle un parti politique pouvait s'enregistrer avec un seul candidat, ne faisait pas partie d'une de vos recommandations; c'était une recommandation du ministère de la justice?

Mr. Kingsley: When I was first appointed to this office, the rule was that a party must nominate 50 candidates. At no time did I recommend that this threshold be changed.

Senator Joyal: Therefore, practically speaking, it is possible that provisions introduced to amend the Canada Elections Act may be unconstitutional, and that you did not have an opportunity to gauge their impact, in practical terms, on the system?

Mr. Kingsley: That is possible. That is why Senator Baker mentioned a specific court decision where a legislative provision was deemed unconstitutional. Certain legislative provisions that I have not examined are regularly found to be unconstitutional.

Senator Joyal: Consider the case of small political parties. Perhaps you read the testimony given by some small political parties before this committee a week or so ago. Some remarked that they would be adversely affected by the provisions in Bill C-2 calling for a \$1,000 limit on contributions.

Earlier, Ms. Vézina observed that after doing an impact analysis, she found that the negative effect for small political parties represented approximately \$160,000. Therefore, there is some truth to the allegations made a few weeks ago by representatives of several small parties to the effect that this lower limit would adversely affect them. Add to this the fact the Bill C-24 bars them from access to public financing if they fail to win 2 per cent of the vote nationally, or 5 per cent locally. Consequently, their suggestion that the constitutionality of the act should be challenged has merit.

Mr. Kingsley: I would agree. It should also be remembered that they have already challenged the 2 per cent and 5 per cent thresholds before the courts. The Supreme Court has already revealed its fondness, so to speak, for small parties. We will have to wait and see how this all plays out.

If ever the courts were to rule in favour of small parties and do away with these thresholds, these parties will benefit from \$200,000 per year, in view of the \$1.75 they would receive from Elections Canada for each vote cast for their party in the last election. Therefore, they would receive an additional sum of money every year, not merely for an election campaign.

While we are on the subject of my recommendations, I would like to discuss my proposal to make available 60 minutes of free radio and television air time, during prime time, to be shared by all registered parties. This air time would have a market value of \$500,000 for each party.

M. Kingsley : Non, parce que la loi existait à propos des 50 candidatures quand je suis entré en fonction. Je n'ai jamais fait de recommandation pour modifier ce nombre.

Le sénateur Joyal : Il se peut donc, en pratique, que des dispositions soient introduites pour amender la Loi électorale du Canada et qui sont non constitutionnelles, sans que vous ayez eu la capacité d'en mesurer l'impact pratique sur le système?

M. Kingsley : C'est possible. C'est la raison pour laquelle le sénateur Baker référerait à un jugement que la cour a porté sur une cause en particulier et où une section a été jugée inconstitutionnelle. Cela arrive régulièrement que des sections de la loi sont jugées inconstitutionnelles, et sur lesquelles je ne me suis pas attardé.

Le sénateur Joyal : Prenons l'exemple des petits partis politiques. Vous avez peut-être eu l'occasion de prendre connaissance du témoignage des petits partis politiques que nous avons entendus, il y a maintenant dix jours. Certains ont fait valoir l'impact négatif qu'allaient avoir pour eux des dispositions actuelles du projet de loi C-2, eu égard à la réduction au montant de 1 000 \$ de contribution.

Madame Vézina a tantôt démontré, lorsqu'elle a fait une analyse d'impact, un impact négatif pour les petits partis politiques d'environ 160 000 \$. Les allégations que les petits partis ou les représentants de plusieurs petits partis ont fait à ce comité il y a deux semaines, selon lesquelles ils allaient subir un impact négatif de l'application de cette réduction, sont donc réelles. Ceci dans le contexte où l'on joint à cet impact négatif le fait que le projet de loi C-24 ne leur permet pas d'avoir accès au financement public s'ils n'ont pas atteint un pourcentage de 2 p. 100 au niveau national ou de 5 p. 100 au niveau local. Ils sont alors doublement frappés par les applications du projet de loi C-2. Par conséquent, leur conclusion suggérant de contester la constitutionnalité de cette loi est réelle.

M. Kingsley : J'imagine que cette conclusion est réelle. Il faut se rappeler aussi qu'ils ont déjà porté devant les tribunaux la question des seuils de 2 p. 100 et de 5 p. 100. La Cour suprême a déjà manifesté son attachement, si je peux le nommer ainsi, aux petits partis. On verra comment il en sera décidé.

Si jamais, par le truchement des cours, il y avait jugement en faveur des petits partis pour réduire à néant les seuils, il y aurait quelque 200 000 \$ par année qui leur seraient fournis par le truchement du 1,75 \$ indexé que je remets aux partis chaque année, en fonction des votes lors du dernier scrutin. Ce serait donc un ajout de fonds annuellement et pas seulement pour une campagne.

Puisqu'on parle également de mes recommandations, j'aimerais vous parler d'une recommandation que j'ai faite visant à allouer un temps d'antenne gratuit, durant les heures de grande écoute, de 60 minutes par radio et télédiffuseur, qui serait également réparti durant le temps de grande écoute entre tous les partis enregistrés. Celui-ci aurait une valeur marchande de 500 000 \$ pour chaque parti qui en profiterait.

I know the government is considering this recommendation, since the House committee expressed its support for this proposal. I mention it at this time because clearly, the financial situation of all parties would be affected. A sum of \$500,000 per election is a considerable amount of money.

Senator Joyal: Did you advise the Department of Justice that small political parties would be affected by the provision in Bill C-2 calling for a reduction in funding and that potentially this could be a factor in determining whether other provisions of the Canada Elections Act are constitutional or consistent with the Charter?

Mr. Kingsley: As you know, the Chief Electoral Officer reports to the government through the responsible minister.

Senator Joyal: In this case, the responsible minister is the President of the Treasury Board.

Mr. Kingsley: The responsible person is the Leader in the House. I regularly convey information of this nature to the government through the Leader in the House.

Senator Joyal: More specifically, did you point out to the Government Leader in the House that lowering the ceiling on contributions to small political parties from \$5,000 to \$1,000 could have an adverse effect on these parties — this would have been obvious from looking at the figures — and that consequently, this provision might affect the constitutionality of other provisions in the Canada Elections Act?

Mr. Kingsley: The information that I passed along was similar to the information that I am now sharing with the committee about the bill's impact, at this point in time, on political parties.

Senator Joyal: Therefore, you have not drawn any definite conclusions as to the constitutionality of the proposed amendments, based on what you know about the Elections Act and previous court rulings?

Mr. Kingsley: Not in this particular instance.

Senator Joyal: Have you come to any conclusions about the provision whereby the period within which prosecution may be instituted would be increased to ten years?

Mr. Kingsley: No, because I felt this provision was constitutional.

Senator Joyal: You believed it was constitutional?

Mr. Kingsley: I believed it was, I assumed it was and I hope that is in fact the case.

Senator Joyal: We will see how the courts rule on that question. I do not need to tell you that often, the bills referred to this committee have received the Justice Department's stamp of

Je sais que le gouvernement est en train de considérer cette recommandation puisque le comité parlementaire de la Chambre des communes a dit qu'il était en faveur de la mise en œuvre d'une telle recommandation. Je le mentionne car cela a un impact sur le financement de tous les partis évidemment, puisque 500 000 \$ c'est beaucoup d'argent, et ceci à chaque élection.

Le sénateur Joyal : Avez-vous souligné ou transmis au ministère de la Justice Canada le fait que les petits partis politiques seraient affectés par le projet de loi C-2, eu égard à la réduction du financement et que cela pourrait éventuellement être un élément important dans la prise en considération de la constitutionnalité ou du respect de la Charte d'autres dispositions de la Loi électorale du Canada?

M. Kingsley : Comme vous le savez, le directeur général des élections relate au gouvernement par le truchement du ministre désigné à cette fin.

Le sénateur Joyal : C'est le président du Conseil privé.

M. Kingsley : C'est le leader à la Chambre. C'est par le truchement de celui-ci que je transmets régulièrement ce genre de renseignement au gouvernement.

Le sénateur Joyal : Pour être plus précis, avez-vous transmis au leader du gouvernement en Chambre un renseignement soulignant que la réduction de 5 000 \$ à 1 000 \$ pour le financement des petits partis politiques pouvait avoir un impact négatif sur les partis politiques — je parle d'un renseignement qui aurait été constaté par les études de chiffres que vous avez faites — et que, par conséquent, cela pourrait se répercuter sur la constitutionnalité d'autres dispositions de la Loi électorale du Canada?

M. Kingsley : Les renseignements que j'ai partagés sont de nature semblable à celle des renseignements que je vais partager avec le comité; c'est-à-dire l'impact sur les partis si le monde demeurerait statique en fonction du projet de loi. C'est le même genre de renseignements que je vais vous transmettre ici.

Le sénateur Joyal : Vous ne tirez donc pas de conclusion définitive sur la constitutionnalité des modifications qui sont proposées eu égard à votre pratique ou à votre expérience de la loi électorale et des décisions antérieures des tribunaux?

M. Kingsley : Je ne l'ai pas fait dans ce cas-ci.

Le sénateur Joyal : Et dans le cas de la prolongation de la période de dix ans pour porter des accusations, l'avez-vous fait?

M. Kingsley : Non, parce que j'ai pensé que c'était constitutionnel.

Le sénateur Joyal : Vous avez présumé que c'était constitutionnel?

M. Kingsley : Je l'ai pensé, je l'ai présumé et je l'espère.

Le sénateur Joyal : On verra ce que les tribunaux pourront en dire. Comme vous le savez, ce n'est pas à vous que je le répéterai, souvent des projets de loi qui sont référés à ce présent comité nous

approval and we focus on the Charter implications of the provisions. Unfortunately, the courts' findings are occasionally different.

Consequently, it is our duty as committee members to ask ourselves why provisions are deemed to be constitutional.

You can always assume a bill is constitutional because it has been certified by the Department of Justice. However, that is not sufficient proof for us.

We must go a step further, beyond the practical implications, and consider whether the bill is consistent with the Charter, as my colleague Senator Baker did in considering the time extension or the negative impact of an amendment such as this on political parties.

Mr. Kingsley: I have always appreciated the valuable role you play on this committee, first under Senator Milne and now under Senator Oliver. I can appreciate that this is your role and I do not have a problem with that. That is why I am always prepared to answer your questions candidly.

[English]

Senator Campbell: I am a little confused by the contribution figures and the timing of contributions. If I were to give \$1,000 to a political party and another \$995 to attend the convention and then the bill were enacted, would I be eligible to make another \$1,000 contribution?

Mr. Kingsley: No.

Senator Campbell: Why is that?

Mr. Kingsley: Because the new limit is \$1,000.

Senator Campbell: The new limit starts when the bill is enacted. Is that correct?

Mr. Kingsley: However, you have already given in the calendar year.

Senator Campbell: I am missing something because we have talked about the fact that it cannot be retroactive and yet it would be retroactive to include that calendar year. Currently, I am allowed to give \$5,000 in the calendar year. Is that correct?

Mr. Kingsley: Yes, you are allowed to give \$5,000 plus \$400 through indexation.

Senator Campbell: I am in compliance with the current rules but then a new law comes into force. Does not the new law begin from that date forward and on? I do not understand the idea of retroactivity. On the one hand, you tell me it is too bad that I gave already in this calendar year, while on the other you tell me that it is has no retroactivity. I have contributed in compliance with the

sont référés avec une certification du ministère de la Justice Canada et nous sommes préoccupés par leur impact, eu égard à la Charte. Il s'avère, à l'occasion, que malheureusement les tribunaux en arrivent à d'autres conclusions.

Par conséquent, c'est notre devoir à ce comité de nous demander quels sont les raisons profondes où les allégations qui soutiennent la conclusion de constitutionnalité.

Vous pouvez présumer vous-mêmes que le projet de loi est constitutionnel, puisqu'il est assujéti à la certification du ministère de la Justice Canada. Mais pour nous, ce n'est pas suffisant.

Nous devons aller au-delà de la certification pour voir, eu égard aux implications pratiques que vous-mêmes êtes en mesure d'évaluer, si le projet de loi respecte la Charte ou ne la respecte pas, comme mon collègue le sénateur Baker l'a fait eu égard à la prolongation du temps ou encore les partis politiques eu égard à l'impact négatif dont ils subissent les effets dans une modification comme celle-là.

M. Kingsley : J'ai toujours reconnu que vous jouiez très bien votre rôle à ce comité, sous la férule du sénateur Milne précédemment et sous celle du sénateur Oliver présentement. Je reconnais que c'est votre rôle et je n'ai aucune difficulté avec cela. C'est pour cela que je m'apprête toujours à répondre à vos questions de façon honnête.

[Traduction]

Le sénateur Campbell : Je suis un peu confus en ce qui concerne le montant des contributions et la période visée. Supposons que je donne 1 000 \$ à un parti politique et encore 995 \$ pour participer au congrès. Si ce projet de loi entre en vigueur, est-ce que je serai autorisé à faire une autre contribution de 1 000 \$?

M. Kingsley : Non.

Le sénateur Campbell : Pourquoi?

M. Kingsley : Parce que la nouvelle limite est de 1 000 \$.

Le sénateur Campbell : La nouvelle limite s'appliquera dès que la loi sera promulguée. Est-ce exact?

M. Kingsley : Mais vous avez déjà fait un don pendant l'année civile.

Le sénateur Campbell : Il y a quelque chose que je ne comprends pas, parce que nous avons parlé du fait que la loi ne pouvait pas être rétroactive et pourtant, elle va l'être cette année-là. En ce moment, je peux donner 5 000 \$ par année civile. C'est bien cela?

M. Kingsley : Oui, vous pouvez donner 5 000 \$, plus 400 \$ compte tenu de l'indexation.

Le sénateur Campbell : Je respecte les règles actuelles, mais soudainement, une nouvelle loi entre en vigueur. Cette nouvelle loi ne s'applique-t-elle pas à partir de cette date? Je ne comprends pas l'idée de rétroactivité. D'une part, vous me dites que c'est tant pis que j'ai déjà donné au cours de cette année et d'autre part, vous me dites qu'il n'y a pas de rétroactivité. J'ai fait une

existing rules but then new rules come into force. I do not understand why I cannot contribute an additional \$1,000 in compliance with the new rules if the system is not retroactive.

Mr. Kingsley: I understand why there may be confusion, but I am giving you my best interpretation of the proposed legislation as I read it. I would suspect the difference is between “retroactive” and “retrospective.” The law will apply that for the year you must not have given more than \$1,000 but that if you have already given when the law allows you to give \$5,400 you can have given it to that point. Beyond that point, when the law becomes the law of the land, you cannot exceed, for the totality of the year, the \$1,000. You cannot give additionally to the \$5,450 or to the \$4,400 that you might have already given. That is the way we interpret the proposed legislation; that is the way everyone who has participated has interpreted the statute.

Senator Campbell: It makes me weep that I did not go to law school.

Mr. Kingsley: I weep with you, sir. I never want to law school either.

Senator Milne: Suppose I have donated \$4,400 to the Liberal Party of Canada this year. Assume Bill C-2 is passed and that I attend the convention and pay \$995 to the Liberal Party of Canada because I am entitled to go as an ex-official delegate. Now you are telling me I cannot.

Mr. Kingsley: If you have already given the \$5,400, no you cannot.

Senator Milne: What if I have given \$4,400?

Mr. Kingsley: You can go if you make the payment before Bill C-2 becomes law, but you cannot if you make it after. It is not my fault. I am not taking it up. That is the way it is.

Senator Campbell: You cannot take the heat.

Mr. Kingsley: It will not be me.

Senator Milne: It is a Catch-99, or as Senator Stratton pointed out, it is a Catch-995.

Senator Stratton: Yes, plus the cost of your convention.

Senator Milne: That is a flaw in this bill, it seems to me, in that it should not come into effect until the beginning of the next calendar year.

Mr. Kingsley: That is obviously the kind of judgment this committee will be called upon to make.

Senator Day: First, on behalf of all of us here, I should like to congratulate Mr. Corbett on his appointment as Commissioner of Elections Canada, and congratulations to you, Mr. Kingsley, on going to an alumnus of Queen's University law school for your

contribution conformément aux règles existantes, mais la nouvelle règle entre soudainement en vigueur. Je ne comprends pas pourquoi je ne peux pas donner 1 000 \$ de plus, conformément aux nouvelles règles, si ce système n'est pas rétroactif.

M. Kingsley : Je comprends pourquoi il peut y avoir de la confusion, mais c'est ma meilleure interprétation du projet de loi tel que je le lis. Je pense que c'est la différence entre « rétroactif » et « rétrospectif ». La loi va s'appliquer à l'année en cours, de sorte que l'on ne pourra pas verser plus de 1 000 \$ pendant l'année, mais si vous avez déjà fait une contribution quand la loi vous permettait de verser 5 400 \$, vous pouvez l'avoir déjà versée. À partir de cette date, lorsque la loi va entrer en vigueur au pays, vous ne pourrez plus dépasser le seuil de 1 000 \$ pour la totalité de l'année. Vous ne pourrez pas contribuer au-delà des 5 400 \$ ou des 4 400 \$ que vous avez déjà donnés. C'est la façon dont nous interprétons le projet de loi, c'est la façon dont tout le monde qui participe à cette étude interprète la loi.

Le sénateur Campbell : Je suis bien triste de ne pas être allé à l'école de droit.

M. Kingsley : Je suis aussi triste que vous, monsieur. Je ne suis jamais allé à l'école de droit non plus.

Le sénateur Milne : Supposons que j'ai donné 4 400 \$ au Parti libéral du Canada cette année. Supposons ensuite que le projet de loi C-2 est adopté et que je participe au congrès, donc que je verse 995 \$ au Parti libéral du Canada parce que j'ai le droit d'y aller en tant qu'ancienne déléguée officielle. Vous me dites maintenant que je ne peux pas y aller.

M. Kingsley : Si vous avez déjà donné 5 400 \$, non, vous ne pouvez pas y aller.

Le sénateur Milne : Et si j'ai donné 4 400 \$?

M. Kingsley : Vous pouvez y aller si vous payez avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-2, mais vous ne pourrez pas y aller si vous payez plus tard. Ce n'est pas de ma faute. Je ne dis pas que je suis d'accord. Ce sont les dispositions du projet de loi.

Le sénateur Campbell : Vous ne pouvez pas en recevoir le blâme.

M. Kingsley : Ce n'est pas à moi de le faire.

Le sénateur Milne : C'est une impasse, un « catch-99 », comme on dit en anglais, ou comme le sénateur Stratton l'a souligné, un « catch-995 ».

Le sénateur Stratton : Oui, il faut inclure le coût de votre congrès.

Le sénateur Milne : C'est une lacune dans ce projet de loi, à mon avis, parce qu'il ne devrait pas entrer en vigueur avant le début de l'année civile suivante.

M. Kingsley : C'est évidemment le type de chose dont ce comité devra juger.

Le sénateur Day : Premièrement, au nom de nous tous qui sommes ici, j'aimerais féliciter M. Corbett de sa nomination au poste de commissaire aux élections fédérales. Je félicite aussi M. Kingsley d'avoir choisi un ancien de l'école de droit de

choice. I think that is an excellent choice. Mr. Corbett, we wanted to introduce you to Senator Baker early. We are pleased that you were able to experience that.

Mr. Corbett: It is my pleasure.

Senator Day: With respect to convention expenses, I should like clarification. Whether the particular political party at that convention made a profit after all expenses, has that anything to do with the interpretation of the section as to whether it should be included as a political expense?

Mr. Kingsley: As someone more famous once said: Profit has nothing to do with it.

Senator Day: Did you tell us what the sanctions might be for a political party that breached a regulation in regard to conventions?

Mr. Kingsley: I have not. I would have to look into that right now to see if we can answer before this session is finished; otherwise, we will have to come back to you on that.

Senator Day: I have a couple of other questions. Some of us might be interested in knowing if there are any sanctions and what they might possibly be.

Each of us has had an opportunity to promote and be very proud of the role of your department in the Canada Elections Act. The legislation is extremely important for Canada; it is important that you do — and you do — remain very independent. In other parts of the world, we hold this up as a model. Mr. Kingsley, you are an officer of Parliament. There is a resolution of Parliament that must pass — and that is all of Parliament, not just one political party that happens to be in power — before you are appointed and you can only be removed on resolution of Parliament, which gives you that important independence.

Mr. Kingsley: That is right.

Senator Day: Therefore, all of your appointees, including the commissioner, all work under that same non-partisan independence, which is extremely important in the public having confidence in the independence and the integrity of your office.

Let us jump to this proposed new position that will get involved in prosecutions, namely, the director of public prosecutions. Have you had an opportunity to see how this director will be appointed?

Mr. Kingsley: My understanding is that it is defined in the proposed act.

Senator Day: Did you know that Bill C-2, which has not been passed yet and has an opportunity to be amended, provides that the Attorney General, a minister of the government in power, will choose the list of people from whom this person will be chosen? This little committee that is set up chooses three from a list of 10. There is a very real potential for political interference in the position of the director of public prosecution. That person is now

l'Université Queen's. Je pense que c'est un excellent choix. Monsieur Corbett, nous voulions vous présenter le sénateur Baker plus tôt. Nous sommes ravis que vous puissiez vivre cette expérience.

M. Corbett : J'en suis très heureux.

Le sénateur Day : Au sujet des frais de participation aux congrès, j'aimerais avoir une précision. Le fait qu'un parti politique X réalise ou non un profit après toutes les dépenses d'un congrès change-t-il votre interprétation de cet article pour déterminer si l'on devrait les considérer comme des dépenses politiques?

M. Kingsley : Comme une personne plus célèbre que moi l'a déjà dit : le profit n'a rien à voir là-dedans.

Le sénateur Day : Nous avez-vous dit quelles pourraient être les sanctions applicables à un parti politique qui contrevient au règlement pour un congrès?

M. Kingsley : Non. Je vais vérifier tout de suite pour voir si nous pouvons vous répondre avant la fin de la séance; sinon, nous allons devoir vous répondre ultérieurement.

Le sénateur Day : J'ai quelques autres questions. Certains d'entre nous pourraient vouloir savoir s'il y a des sanctions et en quoi elles pourraient consister.

Chacun d'entre nous a eu l'occasion de faire l'éloge et d'être très fier du rôle de votre ministère dans l'administration de la Loi électorale du Canada. Cette loi est extrêmement importante pour le Canada; il est important que vous restiez très indépendants, et c'est le cas. Dans d'autres parties du monde, on prend ce modèle en exemple. Monsieur Kingsley, vous êtes un haut fonctionnaire du Parlement. Le Parlement doit adopter une résolution (et il s'agit de tout le Parlement et non seulement du parti politique qui se trouve au pouvoir) pour que vous soyez nommé et vous ne pouvez être démis de vos fonctions que par résolution du Parlement, ce qui vous donne cette indépendance importante.

M. Kingsley : C'est exact.

Le sénateur Day : Par conséquent, toutes les personnes que vous nommez, y compris le commissaire, travaillent avec la même indépendance non partisane, parce qu'il est extrêmement important que le public ait confiance en votre indépendance et en l'intégrité de votre bureau.

Prenons le nouveau poste proposé pour la gestion des poursuites, soit le poste de directeur des poursuites pénales. Avez-vous eu l'occasion de voir comment ce directeur sera nommé?

M. Kingsley : Je crois que c'est défini dans le projet de loi.

Le sénateur Day : Saviez-vous que le projet de loi C-2, qui n'a pas encore été adopté et qui pourrait être modifié, dicte que le procureur général, un ministre du gouvernement au pouvoir, choisit la liste des personnes parmi lesquelles cette personne sera choisie? Ce petit comité qui est établi choisit trois personnes parmi une liste de dix. Il y a un risque très réel d'interférence politique dans le choix du directeur des poursuites pénales. Cette personne

the ultimate person that determines whether there will be a prosecution and proceeds with that prosecution under this 1927-established act of independence of your department.

Do you have any discomfort with that?

Mr. Kingsley: Not beyond what I have already expressed to Senator Milne earlier today, sir.

Senator Day: I do not mind you expressing it twice.

Mr. Kingsley: With all the subtlety of which I am capable, I think I have just done that.

The Chairman: That is the lawyer in him. He wants it on the record.

Senator Day: I wanted to ask you for a clarification on a point because I was not certain about something. In your comments, you kindly suggested that the committee may wish to ensure that the protection under section 540 of the Canada Elections Act currently expressly prohibits access to election documents. I was not certain just what would be included in "election documents."

Mr. Kingsley: One that stands out is the ballot.

Senator Milne: They would have access to the ballot box?

Mr. Kingsley: Not while the election is going on, but afterwards. Should people want to look at the ballots several years after an election has taken place, they would then ask under the Access to Information Act. The way this is structured, unless the recommendations here are acted upon, they would gain access to those.

Senator Day: All those forms that are filled out or absentee ballots and agents, all of that information would become available unless we took your recommendation to continue this?

Mr. Kingsley: That is right. Right now, they are all accessible through the order of a judge when there is a contestation of an election. Those documents would be accessible, the way that this statute presently reads, without the recommendation being followed upon which I have made. That is my understanding of the way the bill is drafted.

Senator Day: We appreciate you bringing that to our attention. There is so much in here that might have been overlooked by us.

There are several provisions in the Canada Elections Act that allow for access. That statute has been around for a long time. I should like you to look at it again from the point of view of the integrity of this legislation to ensure impartiality and to ensure that it is neutral.

Was there a recommendation by you that the Access to Information Act should apply and there was not sufficient access that could come under the legislation, the Canada Elections Act?

est la plus haut placée pour déterminer s'il y aura poursuite et intenter cette poursuite en vertu de la loi établie en 1927 qui prescrit l'indépendance de votre ministère.

Cela vous rend-il mal à l'aise?

M. Kingsley : Pas plus que je ne l'ai déjà dit au sénateur Milne aujourd'hui, monsieur.

Le sénateur Day : Je ne vois pas d'objection à ce que vous le disiez deux fois.

M. Kingsley : Avec toute la subtilité dont je suis capable, je pense l'avoir déjà fait.

Le président : C'est l'avocat en lui. Il veut que ce soit consigné au compte rendu.

Le sénateur Day : Je voulais vous demander une précision sur un point parce que je n'étais pas certain d'une chose. Dans vos observations, vous avez gentiment laissé entendre que le comité pourrait vouloir s'assurer que la protection prévue à l'article 540 de la Loi électorale du Canada interdit expressément l'accès aux documents électoraux actuellement. Je n'étais pas certain de ce que vous vouliez dire par « documents électoraux ».

M. Kingsley : Il y a notamment les bulletins de vote.

Le sénateur Milne : Le public aurait accès à la boîte de scrutin?

M. Kingsley : Pas pendant l'élection, mais après. Si des personnes voulaient voir le contenu des urnes plusieurs années après une élection, il pourrait en faire la demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Selon la structure de ce projet de loi, si les recommandations présentées ici ne se concrétisent pas, le public gagnera l'accès à ces documents.

Le sénateur Day : Tous ces formulaires qui sont remplis, les bulletins de vote par anticipation et les documents des agents, tous ces renseignements deviendront accessibles si nous ne suivons pas votre recommandation de maintenir cette disposition?

M. Kingsley : Tout à fait. En ce moment, ces documents sont tous accessibles sur ordonnance d'un juge lorsqu'une élection est contestée. Ces documents seront accessibles, selon la façon dont cette loi se lit actuellement, si l'on ne suit pas la recommandation que j'ai faite. C'est mon interprétation du projet de loi sous sa forme actuelle.

Le sénateur Day : Nous vous sommes reconnaissants de porter ce fait à notre attention. Il y a tellement de choses dans ce projet de loi, que nous avons peut-être regardées trop vite.

Il y a plusieurs dispositions de la Loi électorale du Canada qui prescrivent des mécanismes d'accès. Cette loi existe depuis longtemps. J'aimerais bien l'examiner de nouveau du point de vue de l'intégrité pour en vérifier l'impartialité, la neutralité.

Nous avez-vous recommandé que la Loi sur l'accès à l'information s'applique et nous avez-vous dit qu'il n'y avait pas suffisamment de documents accessibles en vertu de cette loi-ci, de la Loi électorale du Canada?

Mr. Kingsley: At one time, because the whole thought of more access to information under the Canada Elections Act has been around for some years, we made a recommendation that was quite public, and I am quite happy to reiterate it. Copies can even be provided to the committee. We took the Canada Elections Act itself and recommended incorporating in the Canada Elections Act those sections that we think should be accessible under the Canada Elections Act beyond the ones that are there now. In other words, we were acting under the statute called the Canada Elections Act so that there would not be the involvement of someone else concerning access. That is what we recommended to the previous government, and for years we have recommended that. That was one way, and the other way is here. Again, this is for the greater good and access to information. With the recommendation I have made, I think we achieve something that is equitable under the process.

Senator Day: However, it could also be achieved the way you had recommended, namely, through you administering the Canada Elections Act. You are an officer or agent of Parliament administering the Canada Elections Act. If there is any need for further access, it could be achieved through amendments to the Canada Elections Act.

Mr. Kingsley: That is exactly what I thought. That is why I put it forward as a series of recommendations in the past.

Senator Day: Instead, now we have some disclosure under access provisions in the Canada Elections Act, and we have the Information Commissioner administering another Access to Information Act, and possible conflicts that arise are like the one you bring to our attention in section 540.

Mr. Kingsley: Right.

Senator Day: Are there any other amendments that you have not told us about this morning that you think might be beneficial?

The Chairman: Senator Day, do you mind if I interrupt? Two senators have supplementary questions on your previous question.

Senator Day: No, I do not mind.

Senator Milne: If I correctly understand this access to even the ballots, any Joe Blow off the street can demand access to the ballots so many years ago in a certain riding. That also means access to the military vote in that riding. It may be a riding that has a very small percentage of soldiers. It comes perilously close to identifying the actual voter.

Mr. Kingsley: It could have that impact. That is why I made the recommendation I did.

Senator Milne: This is a serious matter.

M. Kingsley : Un moment donné, comme toute l'idée d'élargir l'accès à l'information en vertu de la Loi électorale du Canada circule depuis quelques années, nous avons formulé une recommandation assez publique, et c'est avec plaisir que je vous le rappelle. Nous pouvons même en faire parvenir des exemplaires au comité. Nous avons pris la Loi électorale du Canada elle-même et avons recommandé d'y ajouter quelques articles sur des documents qui devraient être accessibles en vertu de la Loi électorale du Canada à notre avis, en plus de ceux qui le sont déjà. Autrement dit, nous avons agi conformément aux dispositions de la loi intitulée Loi électorale du Canada pour éviter qu'une tierce personne doive intervenir pour autoriser l'accès à certains documents. C'est ce que nous avons recommandé à l'ancien gouvernement, nous le recommandons depuis des années. C'était une façon de faire, et l'autre vous est présentée ici. Encore une fois, c'est pour le bien public et pour élargir l'accès à l'information. En suivant la recommandation que j'ai faite, je pense que nous réussissons à créer un mécanisme équitable.

Le sénateur Day : Toutefois, nous pourrions parvenir au même résultat de la façon que vous avez recommandée, soit par l'administration, par vous, de la Loi électorale du Canada. Vous êtes un haut fonctionnaire du Parlement qui administre la Loi électorale du Canada. S'il faut élargir l'accès à l'information, nous pourrions le faire par modification de la Loi électorale du Canada.

M. Kingsley : C'est exactement ce que je me disais. C'est la raison pour laquelle j'ai fait une série de recommandations en ce sens par le passé.

Le sénateur Day : À la place, nous avons des règles de divulgation parmi les dispositions sur l'accès à l'information contenues dans la Loi électorale du Canada, et le commissaire à l'information administre une autre Loi sur l'accès à l'information, mais il pourrait y avoir des conflits comme ceux que vous portez à notre attention à la lumière de l'article 540.

M. Kingsley : Exactement.

Le sénateur Day : Y a-t-il d'autres modifications dont vous ne nous avez pas parlé ce matin et qui pourraient être bénéfiques à votre avis?

Le président : Monsieur Day, puis-je me permettre de vous interrompre? Il y a deux sénateurs qui auraient des questions à poser dans la lignée de votre dernière question.

Le sénateur Day : Je n'y vois pas d'objection.

Le sénateur Milne : Si je comprends bien cette disposition sur l'accès aux bulletins de vote, même, n'importe qui pourrait demander l'accès aux bulletins de vote tant d'années plus tard dans une circonscription. Cela comprend également l'accès au vote militaire dans cette circonscription. Ce peut être une circonscription où il y a un très petit pourcentage de soldats. Cela s'approche dangereusement de l'identification des électeurs.

M. Kingsley : C'est un effet possible. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai fait la recommandation que j'ai faite.

Le sénateur Milne : C'est très grave.

Senator Joyal: I shall put it in constitutional terms now. Section 3 of the Charter of Rights and Freedoms, which deals with democratic rights, recognized the secrecy of the vote. It is a citizen's right to vote secretly. If you adopt an amendment and create the unintended consequence of breaching the secrecy of the vote, this is a very major issue. Did you evaluate the impact to the secrecy of the vote of that change in your practice?

Mr. Kingsley: Obviously, we took into account the whole impact without going into all of the detailed ramifications, which is why I have made the recommendation that I did, senator. I cannot say how this particular impact was judged. I came to the conclusion that access to the ballots was not, unto itself, a good idea unless it were through a judge or through an examination that I ordered in order to find out if there were improvements that could be made to the statute. Another section allows me access as Chief Electoral Officer. We did not say, "Does this have a particular constitutional impact?" The construction that you are giving it obviously leads to even stronger support for the position that I have taken in light of amendments, including Schedule II, to the sections of the statute dealing with a number of documents that are called election documents.

Senator Joyal: In other words, it could have Charter implications in terms of the right of citizens to keep their vote a secret.

Mr. Kingsley: The short answer is yes. In terms of numbers of instances where this could occur, it is not that great, but we must be concerned about one person.

Senator Joyal: That is the Charter.

Mr. Kingsley: We must be concerned about every person. That is why, without going into all the details of every section, I have made the recommendation that I have.

Senator Stratton: I have a supplementary question. The Treasury Board officials say the current provisions of the Access to Information Act would prevent the release of ballots because it is personal information.

Senator Day: Do you have the section?

Senator Stratton: That is the response from Treasury Board officials.

Senator Day: Do you have the section?

Senator Stratton: I am simply saying under the Access to Information Act. I do not have a specific provision.

The Chairman: The Information Commissioner will be coming to this committee later.

Senator Day: Maybe we should hold that until we have something specific.

Le sénateur Joyal : J'aimerais présenter la chose sous l'angle constitutionnel. L'article 3 de la Charte des droits et libertés, qui porte sur les droits démocratiques, reconnaît le caractère secret du vote. Tout citoyen est en droit de voter secrètement. Si l'on adopte un amendement qui a pour conséquence inintentionnelle de compromettre le caractère secret du vote, c'est un problème très grave. Avez-vous évalué l'incidence de ce changement à vos façons de faire sur le caractère secret du vote?

M. Kingsley : Bien entendu, nous avons tenu compte de toute l'incidence possible, sans entrer dans tous les petits détails, et c'est pourquoi j'ai fait la recommandation que j'ai faite, monsieur le sénateur. Je ne peux pas vous dire comment nous avons évalué cette incidence précise. J'en suis venu à la conclusion que l'accès aux bulletins de vote n'était pas, en soi, une bonne idée, à moins qu'un juge ne l'ordonne ou que ce soit la conclusion d'un examen que j'ai commandé pour déterminer si l'on pouvait améliorer la loi. Un autre article m'y donne accès en tant que directeur général des élections. Nous ne nous sommes pas demandé si ces dispositions avaient une incidence constitutionnelle. La perspective que vous apportez nous porte évidemment à appuyer encore plus la position que j'ai prise à la lumière des modifications, y compris celles à l'annexe II, aux articles de la loi qui portent sur le nombre de documents qui sont qualifiés de documents électoraux.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, elles pourraient avoir des incidences du point de vue de la Charte pour ce qui est du droit des citoyens de garder leur vote secret.

M. Kingsley : En gros, oui. Les cas où cette éventualité pourrait se réaliser ne sont pas très nombreux, mais nous devons nous préoccuper du cas de la personne que cela toucherait.

Le sénateur Joyal : C'est la Charte.

M. Kingsley : Nous devons nous préoccuper de cette personne. C'est pourquoi, sans entrer dans tous les détails de cet article, j'ai fait la recommandation que j'ai faite.

Le sénateur Stratton : J'ai une autre question. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor affirment que les dispositions actuelles de la Loi sur l'accès à l'information empêcheraient la divulgation des bulletins de vote, parce qu'il s'agit de renseignements personnels.

Le sénateur Day : Savez-vous de quel article il s'agit?

Le sénateur Stratton : C'est la réponse des fonctionnaires du Conseil du Trésor.

Le sénateur Day : Savez-vous de quel article il s'agit?

Le sénateur Stratton : Je dis simplement qu'il s'agit d'un article de la Loi sur l'accès à l'information. Je n'en ai pas le n°.

Le président : Le commissaire à l'information va comparaître devant ce comité un peu plus tard.

Le sénateur Day : Peut-être devrions-nous attendre d'avoir plus de détails.

Senator Stratton: Before we jump off the bridge with this aspect, we need to do a little more investigation. My understanding is that it is already protected. I have now been given the section, and it is section 19 of the Access to Information Act. We need to pursue that a little further.

Mr. Kingsley: I should also indicate that that was not the basic foundation for my recommendation. It is access to electoral documents unto itself that is a concern to me, and that I am bringing forward. It is not related to whether the secrecy of the vote would be breached.

The Chairman: Thank you for that.

Senator Day: Ms. Davidson, we were to find out whether you have any information with relation to sanctions for breach for failing to declare expenses at conventions.

Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel, Elections Canada: The responsibility to report would be on the shoulders of the chief agent, and the failure to report the contributions received, if there were some that were not reported, would carry a maximum penalty of \$5,000 or five years imprisonment. That is the maximum penalty. Numerous provisions could be looked at in the statute, such as the contributor, if they did so wilfully, et cetera. I am focusing on the failure to report.

Senator Baker: I would simply remind the witness that, in recent cases, it is not just the official agent who was charged but also the candidate. In the case that I mentioned a few moments ago, there was an element of knowing that this had taken place — that is, being part of the transactions. It involves not only the person responsible for the money.

Senator Day: It involved being part of the conspiracy.

Senator Baker: Well, it is the person. These are pretty good provisions.

Senator Day: I have two other short questions, if I may.

First, have you calculated an average time for investigation and reporting on matters such as failure to declare certain expenses?

Mr. Kingsley: We have not calculated that at this time. I would have to retroactively look at the file to determine whether there is a standard time that can be arrived at. The commissioner and I have agreed that we will establish guidelines that will clearly identify that. I know that you are thinking of a particular case, but these guidelines will be established in the near future based on his experience and our agreement. At this stage, I am not capable of commenting any further on that. I do not have any information right now.

Senator Day: Mr. Kingsley, you will understand our urgency in looking to determine whether there should be amendments to this bill that we are studying right now. There appears to be a clear division in interpretation. If an amendment is required, now is the time to make it, that is, as we are going through the bill. That is

Le sénateur Stratton : Avant de sauter au plafond à propos de cette question, nous devons l'examiner d'un peu plus près. Je crois que cette protection existe déjà. On vient de me dire de quel article il s'agit, c'est l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information. Nous devons analyser un peu plus la situation.

M. Kingsley : Je dois aussi vous dire que ce n'était pas le fondement de ma recommandation. C'est l'accès aux documents électoraux en soi qui m'inquiète et que je déplore. Mon inquiétude ne vient pas de la question de savoir si le caractère secret du vote serait compromis.

Le président : Merci de cette précision.

Le sénateur Day : Madame Davidson, vous deviez nous dire si vous avez de l'information sur les sanctions applicables à la non-déclaration des dépenses de congrès.

Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique, Élections Canada : La responsabilité de les déclarer incombe à l'agent principal, et la non-déclaration des contributions reçues, le cas échéant, expose les contrevenants à une peine maximale de 5 000 \$ ou de cinq ans d'emprisonnement. C'est la peine maximale. Il y a beaucoup de dispositions qui pourraient être examinées dans cette loi, comme celles sur les donateurs, s'ils ont agi en connaissance de cause, et cetera. Je mets ici l'accent sur la non-déclaration.

Le sénateur Baker : Je rappellerais simplement au témoin que dans les affaires les plus récentes, ce n'est pas seulement l'agent officiel qui a été accusé, mais également le candidat. Dans l'affaire que j'ai mentionnée il y a quelques instants, le fait de savoir ce qui était arrivé, que cela faisait partie des transactions, entrainait en ligne de compte. Cela ne touche pas seulement la personne responsable de l'argent.

Le sénateur Day : Il fallait déterminer si la personne faisait partie de la conspiration.

Le sénateur Baker : Oui, on vise la personne. Ce sont d'assez bonnes dispositions.

Le sénateur Day : J'ai deux autres petites questions, si vous me les permettez.

Pour commencer, avez-vous calculé la durée moyenne des enquêtes et de la préparation de rapports sur des questions comme la non-déclaration de certaines dépenses?

M. Kingsley : Nous ne l'avons pas encore calculée. Il faudrait que je revoie le dossier pour déterminer s'il y a une durée normale qu'on peut établir. Le commissaire et moi avons convenu d'établir des lignes directrices pour que les règles soient bien claires. Je sais que vous pensez à un cas en particulier, mais ces lignes directrices seront établies dans un avenir rapproché, sur la base de son expérience et de notre entente. Pour le moment, je ne peux pas vous en dire plus. Je n'ai pas encore d'information.

Le sénateur Day : Monsieur Kingsley, vous allez comprendre notre empressement à déterminer s'il faut modifier le projet de loi que nous sommes en train d'étudier. Il semble y avoir une dissidence claire quant à son interprétation. S'il faut adopter un amendement, c'est le temps de le faire pendant que nous

why I am asking when, if there were an investigation taking place by you, we might expect a decision that would give us some guidance.

Mr. Kingsley: We see no need for an amendment to the statute.

Senator Day: We will be better able to judge that once we have your decision, sir. That is our job.

Mr. Kingsley: It may or it may not be relevant to the situation. It will depend on the factors. I do not want to go into further detail on that other than to say to the committee that the Chief Electoral Officer's office sees no need for amending the statute with respect to convention fees at this time.

Senator Day: You think it is quite clear, is that right?

Mr. Kingsley: Yes. I explained it directly in my notes here.

Senator Day: You did, yes.

This was very helpful with respect to your recommendation for an amendment to section 540 of the Canada Elections Act. Are there any other recommendations you would have for us that might have an impact on anything Bill C-2 touches on?

Mr. Kingsley: If there were, I would have brought them forward. If there were need for other changes, I would have brought them forward as well. Otherwise, I would not be doing my job to my satisfaction.

Senator Baker: I want to congratulate Mr. Kingsley for the excellent staff that he has and the addition of Mr. Corbett, who is an excellent addition to his staff. I want to ask one question of Mr. Corbett.

The proposed new law before us says that if the commissioner believes, on reasonable grounds, that an offence under this act has been committed, he may pass it over to the DPP. If the DPP decides to lay charges, it says that the commissioner "shall" then swear an information — which, as everybody knows, is an affidavit. The affidavit will begin as follows: "I do solemnly swear that I have reasonable and probable grounds to believe...."

Is there any difference between "believes on reasonable grounds" and "believes on reasonable and probable grounds," in Mr. Corbett's vast experience as a prosecutor?

Mr. Corbett: No, there is not any difference. If you look at old law, when they were developing it, they would use the English developing word and the Norman French word — for example, "reasonable and probable grounds," "to have and to hold," — all kinds of expressions in the law. It took a long time, but now in criminal law we only say "reasonable grounds."

Senator Baker: I guess that straightens it — excellent answer.

examinons le projet de loi. C'est pourquoi je vous demande quand, si vous meniez enquête, nous pourrions nous attendre à une décision qui nous guiderait.

M. Kingsley : Nous ne voyons pas la nécessité de modifier la loi.

Le sénateur Day : Nous serons plus en mesure d'en juger lorsque nous connaîtrons votre décision, monsieur. C'est notre travail.

M. Kingsley : Ma décision ne sera pas nécessairement pertinente. Tout va dépendre des facteurs. Je ne veux pas entrer plus dans les détails. Tout ce que je vais dire au comité, c'est que le Bureau du directeur général des élections ne voit pas la nécessité d'amender le projet de loi au sujet des frais de participation à des congrès pour l'instant.

Le sénateur Day : Vous estimez que c'est assez clair, n'est-ce pas?

M. Kingsley : En effet. Je l'ai expliqué directement dans mes notes, ici.

Le sénateur Day : C'est vrai.

Vous nous avez beaucoup aidés grâce à votre recommandation de modifier l'article 540 de la Loi électorale du Canada. Avez-vous d'autres recommandations pouvant avoir une incidence sur l'une des questions abordées dans le projet de loi C-2 à nous faire?

M. Kingsley : S'il y en avait, je vous les aurais présentées. S'il fallait apporter d'autres changements, je vous l'aurais dit aussi. Autrement, je ne ferais pas mon travail à ma satisfaction.

Le sénateur Baker : J'aimerais féliciter M. Kingsley pour son excellent personnel et pour la nomination de M. Corbett, un excellent ajout à son personnel. J'aimerais vous poser une question sur M. Corbett.

Il est écrit dans le projet de loi à l'étude que si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à cette loi a été commise, il renvoie l'affaire au DPP. Si le DPP décide d'engager des poursuites, il est écrit que le commissaire fait déposer une dénonciation sous serment, ce qui correspond, comme tout le monde le sait, à un affidavit. L'affidavit commencera comme suit : « Je jure solennellement que j'ai des motifs raisonnables et probables de croire [...] »

Y a-t-il une différence entre des motifs « raisonnables » et des motifs « raisonnables et probables », selon la grande expérience de M. Corbett comme procureur?

M. Corbett : Non, il n'y a pas de différence. Si l'on prend l'ancienne loi anglaise, au début, on utilisait le mot anglais en développement et le mot d'origine française comme par exemple « reasonable and probable grounds » et « to have and to hold », toutes sortes d'expressions en droit. Il a fallu du temps pour en arriver là, mais en droit pénal, on ne dit plus que « reasonable grounds » ou « motifs raisonnables ».

Le sénateur Baker : Cela met les choses au clair : excellente réponse.

Senator Campbell: We still use “to have and to hold.”

Mr. Corbett: Especially if you are getting paid by the word! “Reasonable grounds” by law means credibly based probability. You have the evidence and you have made an assessment that it is believable.

Senator Baker: The only reason I was asking the question was to have Mr. Corbett admit that he starts from the proposition of having reasonable grounds to lay a charge, and yet he has to go to the DPP, whose decision it will be whether to swear out an information. Is that not correct, Mr. Corbett?

Mr. Corbett: That is it.

Senator Zimmer: Mr. Kingsley, on a point of clarification, I asked a question, as did Senators Milne and Campbell, but I think I heard a different answer. My question is this: If an individual makes the maximum donation prior to the convention, that is, \$5,400 for the year, and the act comes into effect, and then he or she goes to the convention under the new act — not the old act — with the additional \$1,000 for the convention, is that person actually giving \$6,400 for that year?

Mr. Kingsley: Yes, he is, sir.

Senator Zimmer: Then the two pieces of legislation will be interrelated; in other words, the proposed new act will not make null and void the old act, is that correct?

Mr. Kingsley: It does not make null and void the contribution that is made under the old act. It must be taken into account.

Senator Zimmer: For that year.

Mr. Kingsley: However, you cannot take it into account to the extent that retroactively you can say to an individual, “You gave \$5,400, the new limit is \$1,000; therefore, you are guilty of an offence because the law has been changed.” It cannot do that, but it carries forward the amounts that you contributed to that point. That is the continuity, as I see it, between the two laws, should this one pass and come into effect before December 31, 2006.

Senator Zimmer: If it comes into effect in the first part of the year, it does not affect it.

Mr. Kingsley: If it comes in effect perfectly on January 1, it does not.

Senator Stratton: I wish to pursue the issue of where we are going in the future. I am more concerned about your crystal ball predictions. I was in the Republic of Congo for their first election in over 40 years. The experience was amazing. There were 33 presidential candidates, and, in one riding, there were 250 candidates for a post in the House of Representatives, as it were. It was extraordinary to watch them go through the vote, understanding it was the first vote in over 40 years.

If you transpose that to Canada, should you have proportional representation in the future or the removal of a threshold, there would be a proliferation of small parties. In the Congo, where one

Le sénateur Campbell : On utilise encore « to have and to hold ».

M. Corbett : Surtout si l’on est payé au mot! Avoir des « motifs raisonnables » signifie en droit de se fonder sur une probabilité crédible. On a des preuves et on a fait une évaluation qui semblent authentiques.

Le sénateur Baker : La seule raison pour laquelle je posais cette question, c’était pour que M. Corbett admette qu’il part du fait qu’il doit avoir des motifs raisonnables pour porter des accusations et pourtant, il doit s’en remettre au DPP, qui décide ensuite s’il fera déposer une dénonciation sous serment. Est-ce exact, monsieur Corbett?

M. Corbett : C’est exactement cela.

Le sénateur Zimmer : Monsieur Kingsley, j’aimerais avoir une précision. J’ai posé une question, tout comme les sénateurs Milne et Campbell, mais je pense avoir entendu une réponse différente. Voici ma question : si une personne fait le don maximal avant un congrès, c’est-à-dire qu’elle verse 5 400 \$ pour un an, que la loi entre en vigueur ensuite, puis que la personne participe au congrès sous le régime de la nouvelle loi — pas de l’ancienne — et qu’elle verse 1 000 \$ de plus pour y participer, cette personne aura-t-elle donné 6 400 \$ cette année-là?

M. Kingsley : Oui, monsieur.

Le sénateur Zimmer : Les deux lois seront donc interreliées; autrement dit, la nouvelle loi n’annulera pas l’ancienne, n’est-ce pas?

M. Kingsley : Elle n’annulera pas la contribution versée en vertu de l’ancienne loi. Celle-ci doit être prise en compte.

Le sénateur Zimmer : Pour cette année-là.

M. Kingsley : Cependant, on ne peut pas en tenir compte au sens où rétroactivement, on pourrait dire à une personne : « Vous avez donné 5 400 \$, la nouvelle limite est de 1 000 \$, vous êtes donc coupable d’infraction parce que la loi a changé. » On ne peut pas le faire, mais les sommes versées jusqu’à cette date seront prises en compte. Selon ma vision des choses, il y aura une continuité entre les deux lois, si celle-ci est adoptée et entre en vigueur avant le 31 décembre 2006.

Le sénateur Zimmer : Si elle entre en vigueur au début de l’année, l’ancienne loi ne sera pas touchée.

M. Kingsley : Si elle entre en vigueur exactement le 1^{er} janvier, non.

Le sénateur Stratton : J’aimerais revenir à ce qui nous attend. Je suis très inquiet de vos prédictions. J’étais en République du Congo pendant la première élection au pays depuis plus de 40 ans. Ce fut une expérience fabuleuse. Il y avait 33 candidats à la présidence et dans une circonscription, il y avait 250 candidats à un poste à la Chambre des représentants qu’on trouve là-bas. Il était extraordinaire de les voir évoluer dans cette élection, compte tenu que c’était leur première depuis plus de 40 ans.

Transposons cette situation à celle du Canada : si l’on optait pour la représentation proportionnelle ou la suppression d’un seuil, on assisterait à la prolifération des petits partis. Au Congo,

constituency saw 250 candidates and where 33 candidates ran for president, you know that, over time, there will be a rationalization as the minor parties get together to achieve power, as they all would.

In Canada, if the threshold is removed, we were told by the smaller parties that testified before this committee — for example, the Communist Party of Canada, the Marxist-Leninist Party of Canada, the Green Party of Canada, and the Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, among others — that there may be a likelihood of 15 parties, that we are likely to grow to that number. Yet, when we add the numbers up, we are already at five or six very small parties plus the major parties. That number is at eight or nine already.

My concern is that, in the future, if the removal of the threshold takes place, which is likely to happen, what happens to debates? What happens to equal time in the media? In your view, how could we possibly manage having that kind of situation and deal with it?

Mr. Kingsley: First, 15 parties are currently registered — and that has been the number for several years. The changes in the statute, as I testified before, did not bring about a proliferation of parties, despite the advantages that are attached to party status — perhaps because of some of the burdens that continue to exist on becoming a party.

For example, one factor that must be taken into account is the registration process, which requires 250 genuine signatures of electors. There is the obligation to report on a regular basis on financing to Elections Canada. There is the fact that the leader must provide an attestation to the Chief Electoral Officer about the constitution of the party and the requirement to be a real political party. There is the fact that there is a deregistration process that may be prosecuted in the courts through the commissioner, should there be indications to the Chief Electoral Officer that a party is no longer really a party.

There are fail-safes in the system that are meant to protect against this kind of thing. I will be so bold as to suggest, through our international experience, that the lack of political experience of other countries is very onerous to them as they try to move towards democracy. We do not have that here. We have the advantage of having been around as a democracy for a long time — since the inception of the country, as a matter of fact.

What we thought was going to be a situation that would create a proliferation of parties did not create it. I am optimistic that that would not result, should the courts decide to do something with the 2 per cent and the 5 per cent thresholds that exist right now that would allow them access to the \$1.75 indexed per vote. The amounts of monies are not all that staggering, if we are talking about \$200,000 shared by them on an annual basis. I cannot see that as becoming a strong inducement. If we saw anything fishy going on, obviously, we would look at it carefully. Despite the fact that the amounts are small, these are public monies.

où il y a eu 250 candidats dans une circonscription et 33 candidats à la présidence, on sait qu'avec le temps, il y aura moins de partis, parce que les plus petits partis vont s'unir pour accéder au pouvoir, comme ils le voudraient tous.

Au Canada, si l'on éliminait ce seuil, d'après ce que nous ont dit les représentants des petits partis qui ont témoigné devant ce comité — nous avons par exemple rencontré des gens du Parti communiste du Canada, du Parti marxiste-léniniste du Canada, du Parti Vert du Canada et de l'Animal Alliance Environment Voters Party of Canada, entre autres —, il pourrait y avoir jusqu'à quinze partis représentés. Pourtant, lorsqu'on fait les calculs, on se rend compte qu'on a déjà cinq ou six très petits partis en plus des grands partis. Ce chiffre est de huit ou neuf déjà.

Je me demande ce qui va arriver au débat à l'avenir si l'on élimine le seuil existant, comme cela risque d'arriver. Qu'allons-nous faire pour répartir également le temps devant les médias? À votre avis, comment pourrions-nous gérer ce type de situation?

M. Kingsley : Pour commencer, il y a actuellement quinze partis enregistrés, et ce chiffre n'a pas changé depuis plusieurs années. Les modifications apportées à la loi, comme je l'ai déjà dit, n'ont pas mené à la prolifération des partis, malgré les avantages associés au statut de parti, probablement en raison de certains fardeaux qui demeurent pour qu'un parti devienne un parti.

Par exemple, il faut tenir compte du mécanisme d'enregistrement, qui exige 250 signatures authentiques d'électeurs. Les partis sont tenus de faire rapport ponctuellement de leurs finances à Elections Canada. De plus, le chef du parti doit fournir une attestation au directeur général des élections sur la constitution du parti et les obligations qui s'appliquent pour qu'il soit un véritable parti politique. Il y a aussi un mécanisme de radiation, qui peut faire l'objet de poursuites devant les tribunaux, par l'intermédiaire du commissaire, si le directeur général des élections est informé qu'un parti n'est plus véritablement un parti.

Il y a des mesures de sécurité intégrées dans le système, qui visent à nous protéger contre ce type de choses. Je pousserais même l'audace jusqu'à dire, grâce à notre expérience internationale, que le manque d'expérience politique d'autres pays leur coûte très cher lorsqu'ils tentent d'accéder à la démocratie. Ce n'est pas le cas ici. Nous avons l'avantage de vivre en démocratie depuis longtemps, depuis la création du pays en fait.

Nous avons déjà craint qu'une nouvelle situation n'engendre la prolifération des partis, mais cela n'a pas été le cas. J'ai confiance que ce ne serait pas le cas non plus si les tribunaux décidaient de modifier les seuils actuels de 2 et de 5 p. 100 de façon à donner accès à ces partis au versement de 1,75 \$ indexé par vote. Il ne s'agit pas d'une somme renversante, puisqu'ils se partageraient environ 200 000 \$ chaque année. Je doute que ce soit un grand incitatif. Si nous constatons qu'il y a quoi que ce soit d'étrange qui se produit, évidemment, nous examinerons la situation attentivement. Malgré le fait que ces sommes sont peu élevées, ce sont des deniers publics.

The Chairman: Mr. Kingsley, we have come to the end of an interesting session on our study of Bill C-2. As the chairman, I do not usually get an opportunity to ask questions, but, in conclusion, I should like to ask just one.

The witness who preceded you today said, in response to questions from various senators, that he did not have the answer but suggested that we ask Mr. Kingsley and his executives. He left several of those questions open.

He had talked about how the treatment of loans that are made but not repaid within a reasonable period of time. What are your rules, practices and procedures with respect to that?

Mr. Kingsley: I stand to benefit from the light of my colleagues here, but my recollection is that a loan that is not repaid becomes a contribution. Therefore, if it exceeds the ceiling, when it is not repaid, the person will have made an illegal contribution and will be subject to prosecution.

Senator Joyal: What is the length of time?

Mr. Kingsley: There are exceptions to that — for example, a genuine attempt to repay, and so forth. However, a judgment has to be made.

Ms. Vézina: To add to what Mr. Kingsley has said, certain exceptions are in the act, and Ms. Davidson is looking them up right now. If you have a binding agreement to pay that sets out terms and conditions of the payment and it is a commercial transaction, in other words, it carries interest and it is a normal condition that would exist with any borrower in similar circumstances, then that loan, if it is being repaid in accordance with the agreement, would not be deemed to be a contribution. It would be the same as an unpaid claim or a bill from a supplier. If the terms are net 60 days and you follow that payment term, then that would not be a contribution.

There is a deeming provision that deems an unpaid claim or a loan to be a contribution if it is not repaid within 18 months of its being incurred.

Again, there are exceptions, such as the following: there is a binding agreement to pay; it is in dispute; it is in the courts; or, it is written off in accordance with a creditor's normal accounting policies. There is another condition, but I cannot recall it.

The Chairman: Mr. Kingsley, on behalf of our entire committee, thank you very much for being so forthcoming in response to the various questions put by our honourable senators. It has been very useful to us in our continuing study of Bill C-2.

Mr. Kingsley: Mr. Chairman, I wish to thank you and the members of the committee. It is always a pleasure to work before your committee.

The Chairman: Thank you.

Le président : Monsieur Kingsley, c'est une séance fort intéressante de notre étude sur le projet de loi C-2 qui tire à sa fin. En ma qualité de président, je n'ai habituellement pas la chance de poser des questions, mais pour conclure, j'aimerais vous en poser une seule.

Le témoin qui vous a précédé aujourd'hui nous a dit, en réponse à des questions de divers sénateurs, qu'il ne pouvait pas nous répondre, mais que nous devrions poser ces questions à M. Kingsley et à son équipe de direction. Il a laissé plusieurs questions en suspens.

Il a parlé du traitement des prêts qui sont consentis mais qui ne sont pas remboursés dans un délai raisonnable. Quels sont vos règles, vos usages et vos lignes directrices à cet égard?

M. Kingsley : Mes collègues pourront me corriger, mais si je me rappelle bien, un prêt qui n'est pas remboursé devient une contribution. Par conséquent, si l'on dépasse le plafond et que le prêt n'est pas remboursé, la personne est considérée avoir fait une contribution illégale et s'expose à une poursuite.

Le sénateur Joyal : Au bout de combien de temps?

M. Kingsley : Il y a des exceptions, comme les tentatives authentiques de remboursement, entre autres. Cependant, une décision doit être prise.

Mme Vézina : Pour ajouter à ce que M. Kingsley a dit, la loi prévoit quelques exceptions, et Mme Davidson est en train de les vérifier. Si une personne signe une entente ayant force obligatoire afin de rembourser la somme due, que cette entente prévoit des modalités de paiement et qu'il s'agit d'une transaction commerciale, autrement dit qu'elle porte intérêt et qu'il s'agit d'une condition normale qu'appliquerait n'importe quel créancier dans des circonstances comparables, alors ce prêt, s'il est remboursé selon les modalités de cette entente, ne sera pas réputé constituer une contribution. Il équivaldrait alors à une créance ou une facture impayée d'un fournisseur. Si le délai est de 60 jours ouvrables et qu'on le respecte, cette somme ne sera pas considérée comme une contribution.

Il existe une disposition déterminative selon laquelle un prêt ou une créance impayée est réputé constituer une contribution s'il n'est pas remboursé 18 mois après avoir été consenti.

Encore une fois, il y a des exceptions, dont celles-ci : il y a une entente de remboursement ayant force obligatoire; il y a un litige en cours à ce sujet; l'affaire est devant les tribunaux; la créance a été annulée conformément aux règles comptables normales d'un créancier. Il y a une autre condition, mais je ne m'en souviens pas.

Le président : Monsieur Kingsley, au nom de tout le comité, je vous remercie infiniment d'avoir répondu avec tant de franchise aux diverses questions que vous ont posées les sénateurs. Vous nous avez beaucoup aidés dans la poursuite de notre étude du projet de loi C-2.

M. Kingsley : Monsieur le président, j'aimerais vous remercier, vous ainsi que les autres membres du comité. C'est toujours un plaisir pour moi de travailler devant votre comité.

Le président : Merci.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, September 19, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 1:47 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we meet today to continue our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing, and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. This bill is more commonly known as the federal accountability act.

As senators, witnesses and members of the public, both in this room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda. It is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years.

The committee is giving the bill extensive, careful and detailed study. Prior to starting our meeting this morning we had already held over 40 hours of meetings on the bill and heard from more than 47 witnesses.

This week we continue to look at various aspects of the bill, including accountability, ethics and conflict of interest, political financing, the parliamentary budget office and access to information and privacy.

Our first witness is William R. Young, Parliamentary Librarian. Dr. Young assumed that key role in December 2005, after 18 years at the library in various capacities, and also serving two assignments with the public service. A professional historian, Dr. Young has written several books as well as academic and popular articles, and has also taught senior courses and seminars at McGill, Simon Fraser and York universities. He also held an appointment as adjunct professor of the faculty of graduate studies at the University of Toronto.

Mr. Young, welcome to you and your associates. Please make your presentation. Following that, we will engage in a series of questions and answers from honourable senators.

William R. Young, Parliamentary Librarian, Library of Parliament: Mr. Chairman and honourable senators, I am pleased to appear before this committee and contribute to its

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 19 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 13 h 47 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, nous sommes réunis aujourd'hui pour poursuivre notre examen du projet de loi C-2, prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Ce projet de loi est plus couramment appelé la loi fédérale sur la responsabilité.

Comme les sénateurs, nos témoins et les membres du public, tant ceux qui se trouvent dans la salle que ceux qui nous regardent à la télévision dans les différentes régions du Canada, le savent, ce projet de loi constitue un élément central du programme du nouveau gouvernement. C'est une des mesures législatives les plus importantes qui aient été présentées au Parlement ces dernières années.

Le comité examine de façon approfondie, soignée et détaillée ce projet de loi. Avant de commencer notre séance de ce matin, nous avons déjà tenu plus de 40 heures de séances au sujet du projet de loi et entendu plus de 47 témoins.

Nous allons continuer cette semaine à examiner divers aspects du projet de loi, notamment ceux qui concernent la responsabilisation, l'éthique et les conflits d'intérêts, le financement politique, le poste de directeur parlementaire du budget, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Notre premier témoin est William R. Young, le bibliothécaire parlementaire. M. Young a été nommé à ce poste clé en décembre 2005, après avoir passé 18 ans à la bibliothèque à divers titres et après avoir également été affecté à deux reprises à un poste au sein de la fonction publique. Historien de formation, M. Young a écrit plusieurs ouvrages ainsi que des articles universitaires et populaires; il a aussi donné des séminaires et des cours spécialisés dans les universités McGill, Simon Fraser et York. Il a également occupé le poste de professeur adjoint à la faculté des études supérieures de l'Université de Toronto.

Monsieur Young, je vous souhaite la bienvenue ainsi qu'à vos collaborateurs. Je vous invite à présenter votre exposé. Nous passerons ensuite aux questions des honorables sénateurs.

William R. Young, bibliothécaire parlementaire, Bibliothèque du Parlement : Monsieur le président et honorables sénateurs, je suis heureux de comparaître devant le comité et de contribuer à

examination of Bill C-2. In my short opening statement, I want to make a few points that I hope will be of use in your consideration of the bill.

I want to start off by introducing my colleagues: Mr. Jacques Sabourin, who is the Director General of Corporate Services, and Mr. James Kalwarowsky, who is the Director of the Economics Division. They are on my left and right. That is no indication of where they stand.

Behind us, I have brought with me also Mr. Hugh Finsten, the Associate Parliamentary Librarian and Director General of the Research Branch and Mr. James Robertson, who is a Principal in the Law and Government Division.

All of us are aware that the Library of Parliament exists to provide professional, non-partisan services and support to all parliamentarians. As Parliamentary Librarian, I am the head of this important service that supports you in carrying out your work in our democratic system. It is from this responsibility and this perspective that I approach Bill C-2 and the specific provisions creating the new position of parliamentary budget officer.

To put it simply, if Parliament decides that it wants to create this new budget officer, then it is my duty to carry out the wishes of Parliament. It is my job to have the officer ready to serve you and all parliamentarians promptly and effectively.

[Translation]

The Library of Parliament operates within a statutory framework provided by Parliament. My staff and I are ready to implement whatever the law provides when it is eventually proclaimed. In order to be prepared, we have already begun preliminary planning for the new administrative arrangements that will be required to get this new PBO function running effectively as soon as possible after proclamation of the legislation.

We have engaged the services of former senior public servants to assist in setting up this new capacity, and it is my intention to bring together a group of former Parliamentarians to serve as an informal sounding board and to provide client perspective as we plan and implement the PBO function.

I have also been, and will continue to be, engaged in consultations on this matter with appropriate federal officials and with experts from Canada and other countries.

[English]

I believe it is essential to the effectiveness of this new function, especially from the perspective of Parliament as a whole, and from that of the government, that the parliamentary budget officer be clearly understood to be a specialized capability, fully

l'examen du projet de loi C-2. Dans ma brève déclaration préliminaire, je désire aborder quelques points qui, je l'espère, seront utiles au comité au cours de l'examen du projet de loi.

J'aimerais commencer par présenter mes collègues : M. Jacques Sabourin, directeur général des Services généraux, et M. James Kalwarowsky, directeur de la Division de l'économie. Ils se trouvent à ma gauche et à ma droite. Cela ne reflète en rien leurs opinions politiques.

M. Hugh Finsten, bibliothécaire parlementaire associé et directeur général de la Section de la recherche et M. James Robertson, analyste principal de la Division du droit et du gouvernement, m'accompagnent également et se trouvent derrière nous.

Nous savons tous que la Bibliothèque du Parlement a pour mission de fournir des services professionnels et impartiaux aux parlementaires. En tant que bibliothécaire parlementaire, je suis à la barre de cet important service qui vous aide à accomplir votre travail dans notre régime démocratique. C'est en tenant compte de cette responsabilité et de cette perspective que j'aborde le projet de loi C-2 et les dispositions spécifiques relatives à la création du nouveau poste de directeur parlementaire du budget.

En somme, une fois que le Parlement a décidé de créer ce nouveau poste de directeur du budget, c'est à qu'il incombe de veiller à ce que la volonté du Parlement se réalise. C'est à moi de veiller à ce que ce directeur soit prêt à fournir, rapidement et efficacement, les services que vous et les autres parlementaires souhaitez.

[Français]

La Bibliothèque du Parlement fonctionne dans un cadre légal prévu par le Parlement. Mon personnel et moi sommes prêts à appliquer la loi lorsqu'elle sera éventuellement promulguée quelles qu'en soient les dispositions. Afin d'être prêts, nous avons déjà entrepris la planification préliminaire des arrangements d'ordre administratif nécessaires afin que la nouvelle fonction de directeur parlementaire du budget soit en mesure de procéder efficacement dès que possible, suivant la proclamation de la loi.

Nous avons retenu les services de nos anciens hauts fonctionnaires pour nous aider à établir cette nouvelle fonction, et j'ai l'intention de réunir d'anciens parlementaires qui formeront un groupe de rétroaction non officiel et qui nous feront connaître le point de vue des clients au cours de la planification et de la mise en œuvre de la fonction de directeur parlementaire du budget.

Je participe et continuerai de participer aux consultations à ce sujet avec les fonctionnaires fédéraux compétents ainsi qu'avec des spécialistes du Canada et d'ailleurs.

[Traduction]

Je crois qu'il est essentiel pour l'efficacité de cette nouvelle fonction, surtout dans la perspective du Parlement dans son ensemble mais également dans celle du gouvernement, qu'il soit bien compris que le directeur parlementaire du budget exerce des

integrated within the Library of Parliament and not a free-standing parliamentary officer or institution.

With the parliamentary budget officer placed clearly under the authority of the Parliamentary Librarian, senators and members of the House can be assured that he or she will function as their servant, operating within the library's established and well-known professional ethos of non-partisan service to Parliament. We intend to continue building on the expertise that we already have in place, avoid duplication of effort or resources, and generally look for economies of scale wherever possible.

I am satisfied that the amendments made to the original bill now capture an appropriate working relationship between the Parliamentary Librarian and the parliamentary budget officer. The proposed amendment in subsection 79.5(4), of the Parliament of Canada Act sets out clear responsibilities for the activities mandated to the PBO office while requiring that those responsibilities be performed within the overall authority and responsibility of the librarian for all resources at the library.

[Translation]

The remain two areas where I believe some adjustments to the wording of the bill would both facilitate the ready implementation of this part of Bill C-2 and avoid potential difficulties in the future.

[English]

My first concern touches on the scope of responsibilities of the parliamentary budget officer. As it stands, i.e., in proposed section 79.2(e) of the amended Parliament of Canada Act, Bill C-2 provides that, among other things, the mandate of the parliamentary budget officer is to "estimate the financial cost of any proposal that relates to a matter over which Parliament has jurisdiction."

[Translation]

One area of concern that we have is that the term "proposal" in the bill requires one clarification for the PBO to work well for you as Parliamentarians who will use the service. By opening the door for the PBO to be required to respond on virtually any matter of interest to any senator or member of the House in their various capacities, invites more work for this new PBO function than might be reasonable.

It risks frustrating the intentions and expectations of Parliamentarians on all sides.

[English]

Accordingly, I would recommend that requests for work by the parliamentary budget officer with respect to proposals be subject to such rules and procedures as may be established by each

fonctions spécialisées parfaitement intégrées à la Bibliothèque du Parlement et ne représente pas un agent ou une institution du Parlement qui serait autonome.

Le directeur parlementaire du budget relèvera directement du bibliothécaire parlementaire et je peux assurer aux sénateurs et aux députés que le directeur ou la directrice aura pour rôle de leur fournir des services, et qu'il respectera le code d'éthique traditionnel et bien connu de la bibliothèque qui consiste à fournir au Parlement des services de façon non partisane. Nous avons l'intention de nous appuyer sur l'expertise qui existe déjà au sein du personnel de la bibliothèque, d'éviter le double emploi des activités et des ressources et d'une façon générale, de chercher à faire des économies d'échelle, là où cela est possible.

Je suis convaincu que les modifications apportées au projet de loi original établissent maintenant une relation de travail appropriée entre le bibliothécaire parlementaire et le directeur parlementaire du budget. Le paragraphe 79.5(4) de la Loi sur le Parlement du Canada tel que modifié précise clairement les responsabilités concernant les activités confiées au DPB, tout en exigeant que ces responsabilités soient exercées sous la haute autorité et sous la responsabilité qui incombe au bibliothécaire à l'égard de toutes les ressources de la bibliothèque.

[Français]

Il subsiste deux endroits où, selon moi, des ajustements à la formulation du projet de loi faciliteraient la mise en œuvre de cette section du projet de loi C-2 et permettraient d'éviter à l'avenir des difficultés potentielles.

[Traduction]

Ma première préoccupation porte sur l'étendue des attributions du directeur parlementaire du budget. Tel que rédigé, c'est-à-dire, à l'alinéa 79.2e) de la Loi sur le Parlement du Canada modifiée, le projet de loi C-2 énonce que, entre autres choses, le mandat du directeur parlementaire du budget consiste à « évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement ».

[Français]

Le point particulier qui nous préoccupe est l'emploi, dans le projet de loi, du terme « mesures proposées » qu'il serait nécessaire de clarifier pour permettre au Directeur parlementaire du budget de bien travailler pour vous, les parlementaires qui utiliseraient ce service. Le fait que le Directeur parlementaire du budget soit tenu de donner suite à toutes les questions susceptibles d'intéresser les sénateurs et les députés dans les divers rôles qu'ils jouent lui apportera plus de travail qui n'est raisonnable.

Cela risque de contrecarrer les intentions et les attentes des parlementaires de chaque côté.

[Traduction]

Par conséquent, je voudrais recommander que les demandes de travail destinées au directeur parlementaire du budget concernant des mesures proposées soient assujetties à des règles et modalités

chamber, perhaps on the recommendation of the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Library of Parliament. Alternatively, requests could be channelled through a relevant committee of each House. Either alternative would leave decisions on priorities to parliamentarians and not to those in the library, whose job is to serve them.

My second concern relates to the control of costs, and thus indirectly to the effectiveness of the new parliamentary budget officer in the parliamentary budget office function in the library.

In its current form, Bill C-2 contains no provision assuring the PBO of access to government data without charge. This might seem like a small matter, but it is an intensely practical one for me as Parliamentary Librarian. To put it simply, if we have to pay the normal costs of, for example, Statistics Canada data sets, this could easily impose an unreasonable financial burden on the new office and, therefore, on the library as a whole.

It is easy to argue that we could simply put forward a request for additional funds to the two Speakers, but this would always be after the fact and it would inevitably involve trade-offs against the other needs of the library and other services that you, as parliamentarians, are entitled to from the library. Again, the risk is that our service to members could be too easily impaired by this unpredictable need for funds.

A better solution, surely, would be to have the bill offer the same clarity with respect to access that is provided for in respect to other officers of Parliament. In particular, I would like to cite as an example the Auditor General Act, which provides that access to government data should be given to the Auditor General at no charge.

[Translation]

I believe that the foregoing amendments are entirely respectful of the purpose and spirit of the bill and would facilitate the early implementation and effective operation of this important new function. I can assure Honourable Senators, that the Library of Parliament's management and staff are ready to ensure that the PBO function fully meets the expectations of Senators and Members of the House of Commons in providing professional services of the highest standard.

We will spare no effort to fulfil this responsibility.

[English]

I am very pleased to answer any questions you might have.

The Chairman: Thank you very much for that overview, Mr. Young, and for your two suggestions for improvement.

que chaque Chambre pourrait établir, peut-être sur la recommandation du Comité mixte permanent de la Bibliothèque. Sinon, les demandes pourraient être acheminées par l'entremise des comités de la Chambre d'où elles émanent. Que l'on adopte l'une ou l'autre de ces solutions, la décision quant à l'ordre de priorité à accorder aux demandes reviendra ainsi aux parlementaires et non au personnel de la bibliothèque chargé de leur fournir leurs services.

Ma deuxième préoccupation concerne le contrôle des coûts et, par conséquent, de façon indirecte, l'efficacité de l'action du nouveau directeur parlementaire du budget de la bibliothèque.

Sous sa forme actuelle, le projet de loi C-2 ne contient aucune disposition garantissant au directeur parlementaire du budget un accès gratuit aux données du gouvernement. Cela peut sembler un tout petit détail mais il s'agit d'une question extrêmement concrète pour moi, en qualité de bibliothécaire parlementaire. En somme, si nous devons payer les coûts exigés habituellement pour les séries de données de Statistique Canada, cela pourrait facilement représenter un fardeau financier excessif pour le nouveau directeur et par conséquent, pour la bibliothèque dans son ensemble.

Il est facile de faire valoir que nous pourrions tout simplement faire une demande de fonds supplémentaires aux deux présidents, mais cela se ferait tout de même après coup et entraînerait inévitablement des concessions au détriment des autres besoins de la bibliothèque et des services que vous, les parlementaires, avez le droit d'obtenir de la bibliothèque. Là encore, nous risquons de voir le service que nous offrons aux parlementaires compromis à cause d'un besoin imprévu de fonds.

Il serait certainement préférable que le projet de loi offre la même transparence en matière d'accès que celle qui est accordée aux fonctionnaires du Parlement. En particulier, j'aimerais citer à titre d'exemple la Loi sur le vérificateur général qui prévoit que le vérificateur général doit avoir gratuitement accès aux données du gouvernement.

[Français]

Je crois que les amendements ci-dessous respectent les objectifs et l'esprit du projet de loi et pourraient faciliter la mise en œuvre et assurer l'efficacité de cette importante nouvelle fonction. Je peux vous assurer, honorables sénateurs, que les gestionnaires de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que son personnel, sont prêts à faire en sorte que la fonction du Directeur parlementaire du budget réponde aux attentes des sénateurs et des députés en fournissant des services professionnels du plus haut calibre.

Nous ne ménagerons aucun effort pour nous acquitter de cette responsabilité.

[Traduction]

Je serais très heureux de répondre à vos questions.

Le président : Je vous remercie de nous avoir donné une vue d'ensemble de la question, monsieur Young, et de nous avoir présenté deux suggestions.

Before turning to Senator Day, I would like you to give me some assistance with your understanding and interpretation of the phrase, “any proposal.”

Mr. Young: “Any proposal,” as I read it, and I stand to be corrected by my colleague Mr. Robertson, is totally unrestricted. It could be written questions. It could be recommendations made by committees.

The bill specifically mentions a private member’s bill. That is covered in a different way; it covers estimates. A proposal could be anything that comes before Parliament. That is the way I read the act.

The Chairman: That is what the act appears to say, but it is pretty broad and wide. It would not take much of an interpretation of any proposal to suddenly open the flood gates.

Mr. Young: That is my point. The parliamentary budget officer could easily have 250 requests in the first week of being put in place. Requests could be in the form of written questions, oral questions or anything that comes before either the House or the Senate.

The Chairman: The word “proposal” therefore is not, in your interpretation, confined to such things as Main Estimates and Supplementary Estimates?

Mr. Young: No. Estimates are covered in another section of the bill.

The Chairman: You could be called upon to do some costing for a new private member’s bill?

Mr. Young: That is right, but that is also covered in a different clause. This issue is everything apart from those things. It could be any private member’s bill, whether it has any chance of coming before either House in debate. How many private member’s bills are tabled in any session of Parliament? Does anyone have an idea? Mr. Robertson states that there are currently 140.

Senator Day: We thank you for coming to help us with this concept of parliamentary budget officer. Have there been a number of reports, letters or recommendations for the creation of this position, to your knowledge?

Mr. Young: As I understand it, there were two major reports. One was in 1994 and the other was around 2004. The reports made some mention of the function that the officer — not necessarily the office — is designed to carry out.

Senator Day: Did you take that as a criticism in any way of what the Library of Parliament was doing up to that point?

Mr. Young: No, because the functions are not those that the Library of Parliament has necessarily had the resources or the capacity to carry out in the past. We do studies of estimates and

Avant de donner la parole au sénateur Day, j’aimerais que vous me disiez comment vous comprenez et interprétez l’expression « toute mesure proposée ».

M. Young : L’expression « toute mesure proposée » est, à mon avis, et mon collègue M. Robertson pourra me corriger, très générale. Elle pourrait englober les questions écrites. Elle pourrait également viser les recommandations émanant d’un comité.

Le projet de loi mentionne expressément les projets de loi d’initiative parlementaire. Ce genre de mesure est visé par une autre disposition; le projet de loi parle de prévisions budgétaires. Une mesure proposée pourrait être n’importe quelle mesure présentée au Parlement. C’est ainsi que j’interprète le projet de loi.

Le président : C’est bien ce qu’il semble dire mais c’est un sens assez large et assez général. Il ne faudrait pas donner une interprétation large à l’expression « toute mesure proposée » pour causer d’un seul coup un afflux de demandes.

M. Young : C’est ce que je voulais faire remarquer. Le directeur parlementaire du budget pourrait très bien recevoir 250 demandes au cours de la première semaine. Les demandes pourraient prendre la forme de questions écrites, de questions orales ou de toute mesure présentée à la Chambre ou au Sénat.

Le président : Le mot « mesure proposée » ne se limite donc pas, selon vous, à des choses comme le Budget principal des dépenses ou le Budget supplémentaire des dépenses?

M. Young : Non. Les budgets sont visés par un autre article du projet de loi.

Le président : Vous pourriez donc être appelé à établir le coût d’un projet de loi d’initiative parlementaire?

M. Young : C’est exact, mais cet aspect est également couvert par une autre disposition. Cette expression englobe tout ce qui n’est pas visé par ces différentes choses. Cela pourrait être un projet de loi d’initiative parlementaire, que celui-ci ait une chance ou non d’être débattu devant l’une des Chambres. Combien de projets de loi d’initiative parlementaire sont déposés au cours d’une session du Parlement? Quelqu’un a-t-il une idée? M. Robertson affirme qu’il y en a 140 à l’heure actuelle.

Le sénateur Day : Nous vous remercions d’être venu pour nous aider à examiner cette idée d’un directeur parlementaire du budget. À votre connaissance, y a-t-il eu des rapports, des lettres ou des recommandations qui proposaient la création d’un tel poste?

M. Young : D’après ce que je sais, il y a eu deux grands rapports. Le premier a été publié en 1994 et l’autre autour de 2004. Ces rapports mentionnaient certaines attributions que ce directeur — mais pas nécessairement son organisation — serait appelé à exercer.

Le sénateur Day : Voyez-vous dans ce projet de loi une critique du travail qu’a effectué jusqu’ici la Bibliothèque du Parlement?

M. Young : Non, parce que ces attributions ne sont pas celles que la Bibliothèque du Parlement a été en mesure d’exercer jusqu’ici. Nous étudions les prévisions budgétaires et nous

we have done work on the estimates. That function was added as an amendment in the House of Commons on the suggestion of the former clerk, and the House accepted that recommendation.

Senator Day: Are you talking about the wording of the estimates?

Mr. Young: Yes: Fiscal forecasting is not something that the library was ever asked to do in any comprehensive way.

Senator Day: Until Bill C-2 came along, fiscal forecasting was not a function that the Library of Parliament performed?

Mr. Young: No: The library has performed some of the other functions mentioned in Bill C-2. For example, as you probably know, we have assigned analysts to every committee. Those analysts, in the course of their functions, provide briefing information for committees on the estimates. We have also had an economics division that has done economic analysis.

Two years ago, we put together a team that specializes in the area of assisting committees with estimates. Analysts normally assigned to a committee can call upon that team for additional expertise or support when they prepare briefing material or support a committee dealing with the estimates.

Fiscal forecasting was not something that the library has done. However, this bill is a natural complement to what the library has carried out. Putting this additional function in will provide committees in their work with additional expertise in the finance area, particularly on the estimates. This addition complements the existing functions of the Library of Parliament.

Senator Day: Is such a person, organization or service available in other parliaments, either provincially or in similar parliaments such as the U.K. or Australia?

Mr. Young: I think this person is unique in those countries that utilize the Westminster model of government. Yes, there are analogous operations, but nothing similar.

For example, in New Zealand I believe the Auditor General performs certain functions the Auditor General does not perform here, which is to help in terms of future spending. The Auditor General here is concerned with accountability for past spending.

I believe there is something in the Netherlands, although I am not sure exactly what. Of course, the United States has a Congressional Budget Office, but that office again performs a different function. Korea has recently put in place a budget office, and they are trying to puzzle through some of the same issues that we are looking at now.

travaillons dans ce domaine. Cette attribution a été ajoutée sous la forme d'une modification adoptée par la Chambre des communes, à la suite d'une suggestion de l'ancien greffier, et la Chambre a donné suite à cette recommandation.

Le sénateur Day : Parlez-vous des termes concernant les prévisions budgétaires?

M. Young : Oui. La bibliothèque n'a jamais été invitée à procéder à des évaluations financières approfondies.

Le sénateur Day : Avant que le projet de loi C-2 ne soit présenté, les prévisions financières n'étaient-elles pas une des tâches qu'exerçait la Bibliothèque du Parlement?

M. Young : Non. La bibliothèque exerce certaines des autres attributions mentionnées dans le projet de loi C-2. Par exemple, comme vous le savez probablement, nous avons détaché des analystes dans tous les comités. Dans le cadre de leurs fonctions, ces analystes rédigent à l'intention des comités des notes d'information au sujet des prévisions budgétaires. Nous avons également une division de l'économie qui effectue des analyses économiques.

Il y a deux ans, nous avons formé une équipe qui est chargée d'aider les comités dans l'examen des prévisions budgétaires. Les analystes affectés à un comité peuvent recourir à l'expertise et au soutien de cette équipe lorsqu'ils préparent des notes d'information ou répondent aux questions des membres d'un comité au sujet des prévisions budgétaires.

La bibliothèque ne s'occupe pas de prévisions financières. Ce projet de loi vient toutefois compléter les activités qu'exerçait jusqu'ici la bibliothèque. Grâce à ces nouvelles attributions, les comités auront accès à une expertise supplémentaire dans le domaine des finances, en particulier dans celui des prévisions budgétaires. C'est ajout vient compléter les tâches qu'exerce actuellement la Bibliothèque du Parlement.

Le sénateur Day : Existe-t-il un haut fonctionnaire, un organisme ou un service de ce genre dans d'autres parlements, qu'ils soient provinciaux ou dans des parlements semblables comme celui du R.-U. ou de l'Australie?

M. Young : Je pense que ce fonctionnaire est unique parmi les pays qui utilisent le régime gouvernemental de Westminster. Oui, il y a des services comparables mais rien de semblable.

Par exemple, en Nouvelle-Zélande, je crois que le vérificateur général exerce certaines attributions que le vérificateur général n'exerce pas ici, mais qui consistent à travailler sur les dépenses futures. Au Canada, le vérificateur général a pour rôle de demander des comptes au sujet des dépenses effectuées.

Je pense qu'il existe quelque chose aux Pays-Bas, mais je ne sais pas très bien ce qu'il en est. Bien sûr, il y a aux États-Unis le Congressional Budget Office, mais qui a un rôle différent. La Corée a récemment mis en place un bureau du budget et le gouvernement essaie de résoudre les questions complexes que nous sommes en train d'examiner.

There is a conference in Korea sometime at the end of October where they will bring together countries that have these operations to look at issues they have in common. They are trying to solve them.

Senator Day: Is one of those issues parliamentarians' lack of confidence in forecasting revenue available to the government? A series of surpluses have been significantly more than predicted at the beginning of the year. Those surpluses have caused parliamentarians some difficulty and concern in that they are looking at estimates and a budget based on a forecast of a certain amount of money, and it turns out to be significantly more.

Mr. Young: As far as I know, the major impetus for the conference in Korea is around the fact — and it is one of the issues I raised today — that any operation, whether it holds the government to account for spending or fiscal forecasting, can only do its job if it has access to the appropriate information in a timely way. That seems to be one of the major international stumbling blocks, namely the effective functioning of this kind of operation. I suspect that goes for fiscal forecasting as well as retrospective forecasting.

Senator Day: Let me understand this. This idea may not be exclusively related to Canada, but we seem to be right up there in the forefront with respect to this new model and this idea from the fiscal forecasting point of view. There are some other aspects.

If we look at Bill C-2, powers given to the parliamentary budget officer include a number of other powers in the budget officer's mandate, including, as you have indicated, an amendment in the House of Commons on estimates.

Also, each Member of Parliament who has a private member's bill has the ability to request an estimate of costs on that bill. However, that estimate aspect — not the fiscal forecasting portion — is something that you were doing and could do in the Library of Parliament.

Mr. Young: To some extent. I will ask Mr. Kalwarowsky because he is the director. He has been the one working on that side.

Senator Day: Mr. Kalwarowsky how will this help parliamentarians from the holding the government accountable point of view? That is what I would like to get to. I would like to know how this new position will help us.

James Kalwarowsky, Director, Economics Division, Library of Parliament: It is true that the library and the economics division has provided a broad range of economic service to parliamentarians. We provide an analyst to any committee that has an economic issue, and so on. We respond to individual requests. The parliamentary budget officer function has a

Une conférence doit se tenir en Corée à la fin du mois d'octobre qui regroupera les pays qui ont mis sur pied des services de ce genre et ils étudieront des questions d'intérêt commun. Le gouvernement coréen essaie de résoudre ces questions.

Le sénateur Day : Une de ces questions porte-t-elle sur le manque de confiance qu'ont les parlementaires dans les prévisions budgétaires dont dispose le gouvernement? Cela fait plusieurs fois que les excédents dépassent de façon importante les montants prévus au début de l'exercice financier. L'ampleur de ces excédents a suscité certaines préoccupations chez les parlementaires dans la mesure où ils examinent un budget fondé sur des prévisions qui s'avèrent beaucoup plus importantes que prévu.

M. Young : D'après ce que je sais, la principale raison à l'origine de la conférence qui sera tenue en Corée est le fait — et c'est une des questions que j'ai soulevées aujourd'hui — qu'il n'est possible d'effectuer ce genre de travail, qu'il s'agisse de demander au gouvernement de rendre des comptes pour les dépenses effectuées ou d'établir des prévisions budgétaires, que si le service en question a accès à une information appropriée au moment où il en a besoin. C'est la principale difficulté que connaissent ces différents pays, à savoir aménager le fonctionnement efficace de ce genre de service. Je pense que cela vaut aussi bien pour les prévisions financières que pour les examens a posteriori.

Le sénateur Day : Je tiens à bien comprendre cela. Cette idée ne concerne peut-être pas exclusivement le Canada mais il semble que nous soyons à l'avant-garde pour ce qui est de ce nouveau modèle et de cette idée du point de vue des prévisions financières. Il y a cependant d'autres aspects.

Le projet de loi C-2 attribue au directeur parlementaire du budget des pouvoirs autres que ceux dont nous venons de parler et qui comprennent, comme vous l'avez mentionné, une modification adoptée par la Chambre des communes concernant les prévisions budgétaires.

En outre, les membres de l'une ou l'autre Chambre du Parlement qui ont déposé un projet de loi peuvent demander que soit évalué le coût financier de ce projet de loi. Cependant, l'aspect évaluation du coût — et non pas l'aspect prévisions financières — est une opération que la Bibliothèque du Parlement avait les moyens de faire et qu'elle faisait.

M. Young : Jusqu'à un certain point. Je vais demander à M. Kalwarowsky de vous répondre parce que c'est le directeur. C'est lui qui travaille sur ces questions.

Le sénateur Day : Monsieur Kalwarowsky, comment ce projet de loi va-t-il aider les parlementaires à obliger le gouvernement à rendre des comptes? C'est là que je voudrais en venir. J'aimerais savoir comment ce nouveau poste va nous aider.

James Kalwarowsky, directeur, Division de l'économie, Bibliothèque du Parlement : Il est exact que la bibliothèque et la division de l'économie fournissent aux parlementaires des services très divers dans le domaine de l'économie. Nous affectons des analystes à tous les comités qui s'occupent de questions économiques. Nous répondons aux demandes individuelles. Les

narrower and very specific mandate. We provide service on estimates, but the parliamentary budget officer will be resourced more and can perhaps do a little bit more foresight work, a little more advanced work and also dedicate more resources to that.

We comment on the state of the economy when we are asked but we do not spend a significant amount of time helping parliamentarians interpret the economy. We try to help understand the forecasts and so forth. It is important to understanding where the fiscal numbers are coming from and get a sense of whether the fiscal projections are where the consensus is out in the country and why.

Mr. Young: One other thing that I think is important here is that this will be legislated. The current services with regard to economic forecasting and the estimates are not legislated. Under this proposed legislation, these services will be legislated. By embodying this in the legislation, it gives this function a certain heft that it hitherto has not had.

Senator Day: You will participate in the appointment of this new person. The process has you participating from a list of three names submitted in confidence to the Leader of the Government in the House of Commons by a committee formed and chaired by the Parliamentary Librarian. This person will in part be someone that you recommend. You will recommend through a committee that will recommend three people and then the government will choose one of those three. Am I reading that correctly?

Mr. Young: That seems to be the way it works.

Senator Day: You do not get to set the salary of that individual.

Mr. Young: I do not get to set my own salary either.

Senator Day: Either do we, now.

How much is this person under your control and your budget, and how much is this person with you, in your physical area, but not really part of you?

Mr. Young: That was an initial concern when the bill was tabled in the House of Commons. For an accountability act to create an officer who is not accountable, which was the initial interpretation I had of the bill, was a bit of a contradiction. I pointed this out and there was an amendment introduced in the House to ensure that this officer is accountable through me to the Speakers so that the Library of Parliament cannot function as a two-headed monster. There must be one person responsible for its estimates and spending. There must be one person accountable for its work to you people. Within that framework, however, I see this person as being akin to an associate parliamentary librarian with a special designated function. Because there will be a special

attributions du directeur parlementaire du budget sont plus étroites et très précises. Nous fournissons de l'information sur les prévisions budgétaires mais le directeur parlementaire du budget disposera de davantage de ressources et pourra donc travailler davantage dans le domaine des prévisions budgétaires, faire un travail plus spécialisé et y consacrer davantage de ressources.

Nous préparons des commentaires sur la situation économique lorsqu'on nous le demande mais nous ne consacrons pas beaucoup de temps à aider les parlementaires à interpréter la situation économique. Nous essayons de les aider à comprendre les prévisions. Cela est important pour comprendre d'où viennent les données financières, se faire une idée sur l'exactitude des projections financières et savoir s'il existe un consensus au Canada sur ces questions et pourquoi.

M. Young : Il y a un autre aspect qui me paraît important, c'est de savoir que cela figurera dans une loi. Les services actuels fournis dans le domaine des prévisions budgétaires et économiques ne sont pas prévus par la loi. Avec ce projet de loi, ces services seront fournis conformément à des dispositions législatives. Par conséquent, le fait de donner à cette fonction un cadre législatif lui donne en même temps une importance qu'elle n'avait pas auparavant.

Le sénateur Day : Vous allez participer à la nomination de ce nouveau fonctionnaire. Selon ce processus, votre participation va consister à former un comité que vous présiderez en qualité de bibliothécaire parlementaire et qui présentera, de façon confidentielle, une liste de trois noms au leader parlementaire du gouvernement. Vous aurez donc d'une certaine façon recommandé la personne qui sera choisie. Vous allez constituer un comité qui va recommander trois personnes, dont une sera choisie par le gouvernement. Ai-je bien compris ce processus?

M. Young : Cela semble bien être la façon dont cela doit se dérouler.

Le sénateur Day : Ce n'est pas vous qui fixez le traitement de cette personne.

M. Young : Je ne fixe pas non plus mon propre traitement.

Le sénateur Day : Nous ne le faisons pas non plus, à l'heure actuelle.

Dans quelle mesure exercerez-vous un contrôle financier ou autre sur cette personne et dans quelle mesure cette personne travaillera-t-elle dans vos locaux mais sans faire réellement partie de votre organisation?

M. Young : C'est la question que je me suis posée au départ lorsque le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes. Il était quelque peu contradictoire que la loi sur la responsabilité crée un poste dont le titulaire ne serait responsable devant personne, ce qui était l'interprétation que j'avais donnée au départ à ce projet de loi. J'ai soulevé cette question et une modification a été présentée à la Chambre pour veiller à ce que ce fonctionnaire relève par mon intermédiaire des présidents des deux Chambres de sorte que la Bibliothèque du Parlement ne devienne pas un monstre à deux têtes. Une seule personne doit être responsable de son budget et de ses dépenses. Une seule personne doit être responsable devant vous du travail effectué. Compte tenu de ce

designated function, obviously that person will need the ability to make decisions with regard to that function, to carry out the responsibilities associated with that function and to have the support required to do his or her job in an appropriate manner. The position would include an independent mandate to some extent within the library, but it would definitely, for the purposes of accountability to Parliament and to the Speakers, who are my bosses, flow through me.

Senator Day: When you say “accountability,” accountability in terms of how many people he or she hires; what the overall section budget will be; what the estimate is for the next year?

Mr. Young: Yes, that is correct.

Senator Day: That will all flow through you and through you to the Speakers?

Mr. Young: That is correct.

Senator Day: Are you satisfied now with the changes that have been made in that regard? Are you satisfied that the flow of authority and responsibility will be there?

Mr. Young: It could be slightly clearer in some ways but by virtue of the for greater certainty, section 74 and subsection 75(2) apply in respect of the exercise of the powers described in subsections 1 to 3. The bill says in subsection 74 and 75, 75(2) that the Parliamentary Librarian has the rank of a deputy head of a department of the Government of Canada, and subject to section 74, which refers to the Speakers and the joint committee, has the control and management of the library. I am satisfied with that amendment introduced in the House that the lines of authority are clear enough.

Senator Day: You have proposed two other amendments. You have a concern about the ability to have access to documents without having to pay for them. If you are not setting that person's budget directly, that still impacts on you overall budget wise, I suppose.

Mr. Young: If I were to have to go back and seek additional funding to pay for data sets, in the meantime you are in a cash management situation; your life is just not a comfortable life as a manager, as someone who is responsible for spending money in an appropriate and accountable way.

Senator Day: Have you done any estimates as to how much more this will cost to establish this office?

Mr. Young: We have started to look at some of the costs. That, to tell you the truth, is one of the reasons for bringing in this former senior public servant because I believe that this must be looked at quite carefully.

I can give you ballpark numbers but, ultimately, the level of resources that is required to carry out the function will be very dependent on the final form of this bill and the act as adopted,

cadre, je considère que cette personne est un peu comme un bibliothécaire parlementaire adjoint qui exercerait des attributions spéciales. Étant donné que cette personne doit exercer des attributions spéciales, elle doit avoir les moyens de prendre des décisions concernant ces attributions, elle doit pouvoir exercer les responsabilités associées à ces attributions et disposer du soutien dont elle a besoin pour effectuer son travail de façon appropriée. Le directeur doit exercer, jusqu'à un certain point, un mandat indépendant au sein de la bibliothèque mais pour ce qui est de rendre des comptes au Parlement et aux présidents, qui sont mes supérieurs, il relèvera de moi.

Le sénateur Day : Lorsque vous parlez de « responsabilité », parlez-vous de la responsabilité à l'égard du nombre des personnes embauchées, du montant général du budget et des prévisions budgétaires pour l'année suivante?

M. Young : Oui, c'est bien cela.

Le sénateur Day : Tous ces aspects relèveront de vous, et par votre intermédiaire, des présidents?

M. Young : C'est exact.

Le sénateur Day : Êtes-vous satisfait des changements qui ont été effectués sur ce point? Êtes-vous satisfait de la façon dont les attributions et les responsabilités ont été réparties?

M. Young : Il serait encore possible de préciser certaines choses mais grâce à la disposition d'interprétation, l'article 74 et le paragraphe 75(2) s'appliquent à l'exercice des pouvoirs attribués par les paragraphes (1) à (3). Le projet de loi déclare aux articles 74 et 75 et au paragraphe 75(2) que le bibliothécaire parlementaire a rang d'administrateur général de ministère et que, sous réserve de l'article 74 qui mentionne le rôle des présidents des Chambres et du comité mixte, il est responsable de la gestion de la bibliothèque. J'estime qu'avec la modification présentée à la Chambre, la structure hiérarchique est suffisamment précise.

Le sénateur Day : Vous avez proposé deux autres modifications. Vous souhaitez avoir accès à des documents sans avoir à payer pour le faire. Si ce n'est pas vous qui établissez directement le budget de ce poste, cela touchera tout de même votre budget général, du moins je le suppose.

M. Young : Si j'étais obligé de demander des fonds supplémentaires pour pouvoir obtenir des séries de données, je serais obligé entre-temps de régler des problèmes de trésorerie; il n'est pas possible pour un gestionnaire, pour quelqu'un qui est chargé de dépenser des fonds de façon appropriée et justifiée, d'être obligé de fonctionner de cette façon.

Le sénateur Day : Avez-vous évalué combien coûterait la mise sur pied de ce nouveau poste?

M. Young : Nous avons commencé à examiner certains coûts. Pour vous parler franchement, c'est une des raisons pour lesquelles nous avons retenu les services d'un ancien haut fonctionnaire parce que je pense que c'est un aspect qui doit être examiné très soigneusement.

Je pourrais vous donner des chiffres approximatifs mais en fin de compte, les ressources qui seront nécessaires à l'exercice des attributions de ce poste vont dépendre en grande partie de la

and the demand and the volume of work. I have a planning process in place. We are starting to make provisions for an interim operation because obviously this will be an incremental piece because the skill set required for the people who work for the parliamentary budget officer will be highly skilled individuals and we will not find them tomorrow. Therefore we are trying to put in place an interim operation so that within a short period of time after the bill is passed, we will be able to provide some sort of service, whether it is done on contract or by transferring some of the economists who are currently in place and are familiar with some of these functions over to work and support this parliamentary officer function. We are actively planning this. That is why, as I said, I brought in the senior former public servant.

Senator Day: Ballpark, to set it up for the first year, what do you anticipate?

Mr. Young: I will defer to my director general of corporate services on that one.

Jacques Sabourin, Director General, Corporate Services, Library of Parliament: We have been looking at this and we are really drawing numbers a bit out of the clouds. As Mr. Young said, this will be demand driven and it will depend on how much and how quickly senators and members of the House of Commons and committees will want us to respond. We are planning to use the initial implementation stages when we are drawing on resources that we already have, possibly contracts, so that we can as quickly as possible begin giving core services if we can, and keep track of that and evaluate so that we can come back to you and incrementally suggest the adjustments. That will be for you to approve at that point.

The initial year is always more difficult because it is not simply the operation and the salaries, but space and software, especially for some areas where it is not furnished by the departments. The first year includes computer equipment and some collateral additions also to help recruit and staff these positions.

I could throw out a figure, let us say from here to the end of the year, that would be approximately \$800,000 to \$1 million, but that is iffy. In the ensuing years it could be established, if we get going quickly enough, in a more scientific or reliable way, if you will.

Senator Day: I suppose if we had this person in place we could contact that person and say, "Make an estimate about how much it will cost."

Mr. Sabourin: You could, but I am not sure he or she — unless they have their salary well set — could give you any more information at this time, because we need more direction.

forme finale qu'auront le projet de loi et la loi adoptée ainsi que du nombre des demandes et de la quantité de travail à effectuer. J'ai mis en place un processus de planification. Nous avons commencé à prendre des dispositions pour pouvoir fonctionner de façon provisoire, parce que bien sûr il va falloir commencer de façon progressive puisque les personnes qui vont travailler avec le directeur parlementaire du budget doivent être des personnes possédant des connaissances très spécialisées et que nous ne pourrions pas les trouver rapidement. C'est pourquoi nous essayons de mettre en place un service provisoire pour que nous puissions fournir, peu de temps après l'adoption du projet de loi, certains services, que cela se fasse par contrat ou en transférant des économistes qui travaillent déjà à la bibliothèque et qui connaissent bien ce genre de travail et seront en mesure d'appuyer le directeur parlementaire du budget. Nous sommes effectivement en train de planifier tout cela. C'est la raison pour laquelle, comme je l'ai dit, j'ai retenu les services de cet ancien haut fonctionnaire.

Le sénateur Day : De façon approximative, pour la première année, quel budget prévoyez-vous?

M. Young : Je vais demander à mon directeur général des services généraux de vous répondre.

Jacques Sabourin, directeur général, Services corporatifs, Bibliothèque du Parlement : Nous avons examiné cette question et nous avons choisi des chiffres un peu au hasard. Comme M. Young l'a déclaré, cela dépendra du nombre des demandes, du délai que les sénateurs et les députés de la Chambre des communes et les membres du comité nous accorderont pour répondre à leurs demandes. Nous prévoyons recourir pendant l'étape de la mise en œuvre, au cours de laquelle nous allons utiliser les ressources dont nous disposons déjà, peut-être à des contrats, de façon à pouvoir fournir aussi rapidement que possible les services essentiels, si nous le pouvons, et nous allons suivre tout ceci et voir comment cela fonctionne pour pouvoir vous demander d'ajuster progressivement les fonds qui seront octroyés. Ce sera alors à vous d'approuver nos demandes.

La première année est toujours difficile parce qu'il ne s'agit pas simplement d'opérations et de salaires, mais il faut des locaux, des logiciels, en particulier dans certains secteurs où les ministères ne les fournissent pas. Il faut prévoir pour la première année l'achat d'équipement informatique et des fonds supplémentaires pour embaucher du personnel et doter ces postes.

Je pourrais vous lancer un chiffre, correspondant à ce que nous pourrions dépenser d'ici la fin de l'année, qui serait d'environ 800 000 à 1 million de dollars mais cela est très approximatif. Pour les années suivantes, nous serons en mesure d'établir un chiffre de façon plus scientifique ou plus fiable, si nous réussissons à démarrer suffisamment rapidement.

Le sénateur Day : Évidemment, si quelqu'un occupait ce poste, nous pourrions lui demander de nous dire quels sont les fonds qu'il faudra consacrer à ce nouveau poste.

M. Sabourin : Vous pourriez le lui demander mais je ne suis sûr que cette personne — à moins que son traitement ne soit déjà fixé — puisse vous donner davantage d'information à ce moment-ci, parce que nous avons besoin de précisions sur certains points.

Senator Day: Our Standing Senate Committee on National Finance has commented many times that we are concerned about new initiatives. A low estimate is put in, and then we see more and more supplements come in. Is this something that will happen here?

Mr. Young: It is demand driven, so it will be difficult to cost. As I said, as originally introduced in the House, the estimate of cost would be different than the one you might come up with, now that it has cleared the House and the mandate of the parliamentary budget officer has changed.

Senator Day: By adding the estimate aspect to it?

Mr. Young: Yes.

Senator Day: You suggested the word “proposal.” You said we must put limits on that word. You suggested that a clearing house for these demands could be the Standing Joint Committee on the Library of Parliament.

Mr. Young: We have discussed this one because it is a little difficult. We are servants of Parliament. We have a defined role; committees also have a defined role. In many ways committees can make recommendations to the respective Houses but the committees do not have the powers of those Houses. My sense is that the wording of any amendment should be that the Houses themselves define the level of service that they feel is appropriate for their members.

We can advise you and give you information, but I honestly do not think that saying yes or no to an individual suggestion should be a committee's job or the job of either chamber. Setting parameters around which the work of the budget officer would be carried out would be entirely appropriate.

Senator Day: I agree with you. If you do not put limits on demands placed on this budget officer, these demands could grow exponentially. There must be some control or you would be working for the budget officer instead of the other way around.

Mr. Young: What can I say? I agree with you. We are trying to find an operation that is appropriate for the use it was intended for, so that the structure is appropriate for Parliament. We are puzzling through that right now: What kind of structure is appropriate and what kind of function is appropriately conducted by this person? You do not want something that will do the work of three-quarters of the Department of Finance and half the Treasury Board. You will end up with an operation of 1,000 people. That is not appropriate for Parliament.

It strikes me that the role of parliamentary budget officer is more to assist parliamentarians in sorting through the huge amount of information they receive and helping them make sense

Le sénateur Day : Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a signalé à plusieurs reprises que les nouvelles initiatives posaient certains problèmes. On présente un budget assez faible et ensuite on demande de nombreux budgets supplémentaires. Est-ce que cela risque de se produire dans ce cas-ci?

M. Young : Cela dépend de la demande, il est donc difficile d'en établir le coût. Comme je l'ai dit, si l'on se base sur le projet de loi tel qu'il a été présenté au départ à la Chambre, l'évaluation du coût serait différente de celui que l'on pourrait établir maintenant que le projet de loi a été adopté par la Chambre et que le mandat du directeur parlementaire du budget a été modifié.

Le sénateur Day : En ajoutant les prévisions budgétaires?

M. Young : Oui.

Le sénateur Day : Vous avez parlé de l'expression « mesure proposée ». Vous dites qu'il faut restreindre ce que peut englober cette expression. Vous avez mentionné que l'on pourrait confier au Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement le soin d'approuver les demandes.

M. Young : Nous avons examiné cette question parce qu'elle est un peu complexe. Nous sommes les serviteurs du Parlement. Nous avons un rôle précis; les comités ont également un rôle précis. Les comités peuvent bien sûr présenter des recommandations à leurs Chambres respectives mais les comités ne disposent pas des pouvoirs de ces Chambres. Je pense qu'il conviendrait de demander aux Chambres de définir le niveau de service auquel leurs membres devraient avoir accès; c'est de cette façon qu'il faudrait formuler une éventuelle modification.

Nous pouvons vous fournir des conseils et de l'information mais je ne pense pas qu'il faudrait demander aux comités ou aux Chambres d'approuver ou de refuser les demandes individuelles. Il serait tout à fait approprié d'établir des paramètres sur lesquels le directeur parlementaire du budget pourrait s'appuyer pour prendre ce genre de décision.

Le sénateur Day : Je suis d'accord avec vous. Si l'on ne place pas des limites aux demandes faites à ce directeur du budget, le nombre des demandes pourrait augmenter de façon exponentielle. Il faut prévoir certains contrôles, sinon vous risquez de travailler pour le directeur du budget au lieu de ce soit le contraire.

M. Young : Que puis-je ajouter? Je suis d'accord avec vous. Nous essayons d'élaborer une structure qui convienne au mandat qui lui est confié, de façon à ce que cette structure convienne au Parlement. C'est la question que nous essayons de résoudre actuellement : quel type de structure faut-il choisir et quelles sont les attributions que devrait exercer cette personne? Vous ne voulez pas un service qui effectuera les trois quarts du travail du ministère des Finances et la moitié de celui du Conseil du Trésor. Il faudrait 1 000 personnes pour faire un tel travail. Ce n'est pas ce qui conviendrait au Parlement.

Je pense que le rôle du directeur général du budget consiste davantage à aider les parlementaires à trier la quantité impressionnante d'informations qu'ils reçoivent et à tirer des

out of that information, rather than generating more that parliamentarians must then try to sort through themselves.

Senator Day: When I look at the proposed section 79.2 of the amendments to the Parliament of Canada Act on page 98 of Bill C-2. I follow you that when a committee has been struck by either House of Parliament and the committee makes demands on this person, then there is a check. The committee has its mandate from Parliament, from either House. Those last two areas, though, “when requested to do so by a member of either House” and “when requested to do so by a member of either House or by a committee,” do not have any limit on them at all.

A member can put demands on the budget officer, and someone will have to say, “I am sorry but I cannot do that.” Will it be first come, first served? Do the demands from a committee come before the demands of an individual? There must be limits on this. Should those limits be in the legislation or should there be a provision in the legislation?

Mr. Young: I think there should be some kind of provision in the legislation. We suggested some wording as a possibility, which I can give you now or later.

The Chairman: Can you give it now?

Mr. Young: I will see if I can find it. This is Mr. Robertson’s.

James Robertson, Principal, Law and Government Division, Library of Parliament: As Mr. Young said, I think the idea would be not to set out the limits in the legislation but to set out how those limits are to be determined. It could be: “When requested to do so by a member of either House and, subject to such rules and processes adopted by the Senate or the House of Commons, estimate the financial cost.”

We can come up with the exact wording or suggest precise wording. The idea is to say that a procedure is envisaged by the legislation whereby a committee of the two Houses or of either chamber shall recommend guidelines, procedures and criteria. Those recommendations would be ratified and concurred with by each chamber. This provision would thereby allow someone to assess the requests made by individual members and determine whether they meet those criteria or not.

Senator Milne: Mr. Robertson, precisely where would this provision come into the act?

Senator Day: Under the proposed sections 79.2(d) and 79.2(e).

Mr. Robertson: I was specifically looking at section 79.2(d).

Senator Day: Page 98.

conclusions à partir de cette information, plutôt que de leur fournir davantage d’information qu’ils devront ensuite essayer de trier eux-mêmes.

Le sénateur Day : J’examine le projet d’article 79.2 modifié de la Loi sur le Parlement du Canada qui se trouve à la page 98 du projet de loi C-2. Je suis d’accord avec vous lorsque vous dites que, lorsqu’un comité a été constitué par l’une des Chambres du parlement et qu’il présente une demande au directeur du budget, il y a là un contrôle. Le comité a reçu un mandat du Parlement, de l’une des deux Chambres. Par contre, dans les deux derniers domaines, « à la demande de tout membre de l’un ou l’autre Chambre du Parlement » et « à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l’une ou l’autre Chambre du Parlement », il n’y a aucune limite.

Un membre d’une des Chambres pourrait présenter une demande au directeur du budget et quelqu’un devrait pouvoir dire « Je suis désolé mais je ne peux pas faire cela ». Va-t-on appliquer le principe premier arrivé premier servi? Est-ce que les demandes présentées par un comité auront priorité sur celles qui émanent d’un membre du Parlement? Il faut imposer certaines limites. Ces limites devraient-elles figurer dans le projet de loi ou devrait-il y avoir une disposition du projet de loi qui traite de cet aspect?

M. Young : Je pense que le projet de loi devrait contenir une disposition qui traite de cet aspect. Nous avons proposé certaines formulations, que je pourrais vous communiquer maintenant ou plus tard.

Le président : Pourriez-vous nous les fournir maintenant?

M. Young : Je vais voir si je peux les trouver. Cela relève de M. Robertson.

James Robertson, analyste principal, Division du droit et du gouvernement, Bibliothèque du Parlement : Comme l’a dit M. Young, il ne s’agit pas d’introduire ces limites dans le projet de loi mais plutôt d’énoncer comment ces limites seront fixées. On pourrait penser à une formule du genre : « À la demande d’un membre d’une des Chambres et, conformément aux règles et modalités adoptées par le Sénat ou la Chambre des communes, évaluer le coût financier. »

Nous pourrions vous transmettre une formulation précise ou vous en proposer une. Il serait souhaitable que le projet de loi contienne une procédure qui permettrait à un comité des deux Chambres ou d’une des Chambres de recommander des lignes directrices, des procédures et des critères. Ces recommandations seraient ensuite ratifiées et approuvées par chacune des Chambres. Une telle disposition permettrait d’évaluer les demandes présentées par les membres des Chambres et de déterminer si les critères prévus sont remplis ou pas.

Le sénateur Milne : Monsieur Robertson, où cette disposition devrait-elle figurer dans la loi?

Le sénateur Day : Aux alinéas 79.2(d) et 79.2(e).

M. Robertson : J’examinais plus précisément l’alinéa 79.2(d).

Le sénateur Day : À la page 98.

Senator Day: Do you see section 79.2(b) and 79.2(c)? I think something like that needs to be included in section 79.2(d) and 79.2(e).

Senator Milne: Fine.

Mr. Robertson: That is the rough wording. The best thing would be for Mr. Young to have additional consultations and we will submit, through the clerk, more precise wording to be considered by the members of the committee.

Senator Day: That would be helpful if you would do that. I have reached the end of my questions.

The Chairman: Mr. Robertson, what is the procedure that the Library of Parliament uses now when members of the House of Commons and senators make requests for assistance, briefs and so on? How do you handle that?

Mr. Young: This should be the Associate Parliamentary Librarian and Director General of the Parliamentary Information Research Service. Mr. Finsten is the man who makes those determinations, so I will let him answer that.

The Chairman: It would be useful to know what your present procedure is.

Hugh Finsten, Associate Parliamentary Librarian, Library of Parliament: We try to handle all the requests. If deadlines cannot be met, we negotiate. We always provide members of the committee with the information they need when they need it. Sometimes the request is negotiated. We never turn down a request; we always try to provide something, depending on how much time we have and the rest of the work that perhaps the individual analyst is doing.

The Chairman: You do not have a formal written procedure, first come, first served, with time limits, and so on?

Mr. Finsten: We have no written procedure. In theory it is first come, first served. We try to meet all requests and provide members with the response we can, depending on the amount of time we have.

Mr. Young: Level-of-service guidelines are important for any institution such as the library and so I have requested that the various parts of the library look at the guidelines for their various clients to get a sense of whether they meet the current requirements or need to be revised. That is an ongoing process. We are looking at ways to consolidate the guidelines so that our employees can have a sense of what they should be saying and offering to parliamentarians. It would be fair and appropriate for the staff to have some kind of codification. I will raise that with the joint committee when it meets. Those things must be

Le sénateur Day : Vous voyez les alinéas 79.2b) et 79.2c)? Je pense qu'il faudrait ajouter une formule de ce genre dans les alinéas 79.2d) et 79.2e).

Le sénateur Milne : Très bien.

M. Robertson : C'est une formulation approximative. Le mieux serait que M. Young procède à des consultations supplémentaires et nous pourrions alors vous transmettre, par l'intermédiaire du greffier, une formulation plus précise que les membres du comité pourraient alors étudier.

Le sénateur Day : Il serait très utile que vous le fassiez. Je n'ai plus de question à poser.

Le président : Monsieur Robertson, quelle est la procédure qu'utilise la Bibliothèque du Parlement à l'heure actuelle lorsque des membres de la Chambre des communes et des sénateurs demandent de l'aide, des notes d'information et ce genre de choses? Comment traitez-vous ces demandes?

M. Young : Cela concerne le bibliothécaire parlementaire associé et directeur général du Service d'information et de recherche parlementaires. M. Finsten est la personne qui prend ces décisions et je vais donc le laisser répondre à cette question.

Le président : Il serait utile de connaître la procédure qui est utilisée actuellement.

Hugh Finsten, bibliothécaire parlementaire associé, Bibliothèque du Parlement : Nous essayons de donner suite à toutes les demandes. Si nous ne pouvons pas respecter les délais, nous négocions. Nous fournissons toujours aux membres des comités l'information dont ils ont besoin au moment où ils en ont besoin. Il arrive que la demande présentée fasse l'objet de négociations. Nous ne refusons aucune demande; nous essayons toujours de fournir quelque chose, en fonction du temps dont nous disposons et des autres tâches auxquelles est occupé l'analyste concerné.

Le président : Vous n'avez pas de procédure écrite officielle, de principe premier arrivé, premier servi, avec des délais, et ce genre de choses?

M. Finsten : Nous n'avons pas adopté de procédure écrite. Eh théorie, c'est le principe premier arrivé, premier servi. Nous essayons de donner suite à toutes les demandes et de fournir aux parlementaires les réponses qu'il nous est possible de préparer, compte tenu du temps dont nous disposons.

M. Young : Une institution comme la bibliothèque a besoin de lignes directrices relatives au niveau de service et c'est la raison pour laquelle j'ai demandé aux divers secteurs de la bibliothèque d'examiner les lignes directrices qu'ils appliquent à leurs divers clients pour savoir si elles conviennent à la situation actuelle ou s'il faudrait les réviser. C'est un processus permanent. Nous examinons les façons de codifier les lignes directrices pour que nos employés sachent comment répondre aux demandes des parlementaires et connaissent le genre de services qu'ils peuvent offrir. Il serait équitable et approprié que notre personnel puisse

determined in consultation with senators and with our clients. Certainly, it is timely, given the budget officer issue.

Senator Stratton: It would appear that we are attempting to codify without truly knowing what we are dealing with. If that is the case, then perhaps each chamber should take it upon itself through regulations; after the act is passed, the responsibility becomes theirs. If the Library of Parliament is seen to be imposing, there will be a push back and we are afraid of that happening. We want to be careful how we proceed with this because we do not want to put a fence around the intent of this, which is to allow committees and parliamentarians to do their jobs better. How can you tell them what they think they need to have? That is a basic argument and so we must allow them the freedom under the guidelines of the House of Commons or the Senate, to do that. It could be through instruction or a recommendation rather than an amendment. If we were to proceed with an amendment we would be codifying, which is my concern.

Mr. Young: The amendment would simply set in place a process to develop a framework. My fear is that we are learning as we go. I believe that is your sentiment as well. You do not want something set in stone at this time because we do not know what it will look like in two years. By developing a framework that can be reviewed at an appropriate time, we can give this new function the best start in life. Without a framework, we would not be maximizing the opportunity that this presents.

Mr. Robertson: Mr. Young's point is that those decisions should be made by the chambers and not made by the Library. The difficulty is that without an amendment, there is concern that the current wording would allow any member of the Senate or the House, if his or her proposal were not studied as they wished to raise a question of privilege saying that the statute had not been complied with. The proposal is that there be some permissive wording that is not limited or mandatory to allow the two Houses to develop guidelines, criteria and processes for ensuring that proposals from individual members would be controlled or vetted in advance.

As Senator Day said, there is a built-in process for committees. The difficulty arises with requests from individual members of Parliament. I would be reluctant to say that each request must be reviewed by your colleagues because that would interfere with the rights of individual parliamentarians. However, I would say that the process needs to be set out and allowed for in the legislation.

Senator Stratton: We are treading on delicate ground. I want to see what you come up with so that we can take a look at it.

se baser sur une sorte de code de procédure. Je vais soulever ce point à la prochaine réunion du comité mixte. Il faut résoudre ce genre de problème en consultation avec les sénateurs et avec nos clients. Le moment est venu de le faire, avec la création du poste de directeur du budget.

Le sénateur Stratton : Il semble que nous essayons de codifier certaines choses sans vraiment savoir ce que nous faisons. Si c'est bien le cas, il faudrait alors peut-être que chaque Chambre règle cette question en adoptant un règlement; une fois le projet de loi adopté, c'est une responsabilité qui leur appartiendra. Si la Bibliothèque du Parlement est perçue comme voulant imposer quelque chose, il y aura une réaction et nous ne voulons pas que cela se produise. Nous devons aborder cette question avec prudence parce que nous ne voulons pas restreindre l'intention qui sous-tend ce projet de loi, qui est de permettre aux comités et aux parlementaires de mieux faire leur travail. Comment pourriez-vous dire à ces personnes que vous savez ce dont elles ont besoin? C'est là un argument fondamental et nous devons leur donner la liberté de le faire, en appliquant des lignes directrices établies par la Chambre des communes et le Sénat. On pourrait procéder par voie de directives ou de recommandations plutôt qu'en proposant une modification. Proposer une modification reviendrait à codifier cette procédure, et c'est ce qui m'inquiète.

M. Young : La modification viserait simplement à prévoir un processus d'élaboration d'un cadre. Je crains que nous allons être obligés d'apprendre à mesure. Je pense que c'est également votre sentiment. Il ne faudrait pas apporter une réponse définitive à ces questions parce que nous ne savons pas quelle sera la situation dans deux ans. C'est en mettant sur pied un cadre qui pourra être modifié selon les besoins que nous permettrons à cette nouvelle institution de prendre un bon départ. Si nous ne n'encadrons pas ces activités, nous ne pourrions profiter au maximum des possibilités qu'offre ce nouveau poste.

M. Robertson : M. Young signale que ces décisions devraient être prises par les Chambres et non pas par la bibliothèque. Le problème vient du fait que si nous n'adoptons pas une modification de ce genre, le libellé actuel risque d'accorder à tous les membres du Sénat ou de la Chambre la possibilité de soulever une question de privilège et de dire que la loi n'est pas respectée dans le cas où il ne serait pas donné suite à leurs demandes. Ce que l'on propose ici, c'est d'introduire des termes souples, qui ne soient pas limités ou impératifs, et qui autorisent les deux Chambres à élaborer des lignes directrices, des critères et des processus pour veiller à ce que les demandes émanant des membres des deux Chambres soient autorisées à l'avance.

Comme le sénateur Day l'a déclaré, il y a un processus établi pour les comités. Ce sont les demandes émanant des membres du Parlement qui font problème. J'hésiterais à suggérer que les demandes soient examinées par les collègues parce que cela limiterait les droits individuels des parlementaires. Je dirais néanmoins qu'il faut que le projet de loi précise le processus qui sera utilisé.

Le sénateur Stratton : Nous avons soulevé des questions délicates. J'aimerais connaître vos propositions pour que nous puissions les étudier.

Senator Milne: Mr. Young, I appreciate that you are prepared to do whatever Parliament mandates you to do. You have answered my first question by saying that this new budgetary officer will be a good fit within the Library of Parliament, which provides such an essential service to parliamentarians. What would we do without our Library of Parliament? The library is absolutely essential and irreplaceable. I am highly concerned about the budgetary impacts of this budgetary office on the library. Your first suggestion is to put parameters around the word "proposal." What kind of budgetary impact will this have on you from the time that the bill comes into effect and the next budgetary year? Will it cut you down?

Mr. Young: An amendment entitling the Library of Parliament to free and timely access to data would relieve a huge amount of budgetary pressure. We have begun to invest some of our resources in the preparation and organization for this change. Between now and the next budget, there will be the supplementary estimates that I can use and make submissions through the Speakers of the Houses for funding to carry out the implementation. I am not too concerned with the process in place. We have been in touch with the relevant departments to give them a heads-up that this is coming, which includes Treasury Board for estimates and Public Works and Government Services Canada for physical space. I hope that will serve to get them thinking as well.

Mr. Sabourin: I could add that one part of trying to keep the costs down to a modest level is that we have some services to researchers where there might be only some collateral increase. Certainly it would be less than if we were to set up a separate office. We would use our publications, editing and other central services to provide services to the PBO.

Mr. Young: I have also revamped the contracting policy so that it is up-to-date, which enables this function to begin relatively smoothly with that basis of administrative support and policies in place.

Senator Milne: Your first suggestion should come within the act rather than in the regulations. Is that right?

Mr. Young: Will there be regulations? I am not sure about that.

Senator Milne: There will not be regulations in this respect and so it has to be clarified within the act.

Mr. Young: That would be my advice.

Senator Milne: Your second recommendation is to control costs and the costs of getting material from Statistics Canada.

Could you provide us with the relevant wording in the Auditor General Act that covers that area?

Le sénateur Milne : Monsieur Young, je sais que vous êtes disposé à faire ce que le Parlement vous demande de faire. Vous avez répondu à ma première question en disant que le nouveau directeur du budget s'intégrera très bien au sein de la Bibliothèque du Parlement, qui fournit un service vraiment essentiel aux parlementaires. Que ferions-nous sans notre Bibliothèque du Parlement? Cette institution est absolument essentielle et irremplaçable. Les répercussions budgétaires qu'entraînera la création du nouveau poste de directeur du budget pour la bibliothèque me préoccupent vivement. Votre première suggestion consistait à circonscrire la portée de l'expression « mesure proposée ». Quelles seront les répercussions budgétaires que ce projet de loi aura sur la bibliothèque à partir du moment où cette loi entrera en vigueur et au cours de l'exercice financier suivant? Cela va-t-il réduire votre budget?

M. Young : Une modification accordant à la Bibliothèque du Parlement un accès rapide et gratuit aux données soulagerait énormément les difficultés budgétaires. Nous consacrons déjà une partie de nos ressources à la préparation et à la structuration de ce changement. D'ici le prochain budget, je pourrais présenter un budget supplémentaire puis demander, par l'intermédiaire des présidents des Chambres, des crédits pour mettre en place ce nouveau service. Je ne m'inquiète pas trop du processus actuel. Nous avons communiqué avec les ministères concernés pour les informer de ce qui allait se faire, ce qui vise le Conseil du Trésor pour les prévisions budgétaires et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour les locaux. J'espère que cela va également les amener à réfléchir à ces questions.

M. Sabourin : J'aimerais ajouter qu'il ne sera pas nécessaire de développer les services fournis aux attachés de recherche, ce qui nous permettra de maintenir à un niveau modeste les coûts associés à la mise en place de ce nouveau poste. Ces coûts seront bien sûr inférieurs à ce qu'ils seraient si nous devons mettre sur pied un service distinct. Nous allons offrir au directeur parlementaire du budget nos services de publication, d'édition et nos autres services centraux.

M. Young : J'ai également revu notre politique contractuelle pour qu'elle soit à jour, de façon à ce que le nouveau titulaire du poste puisse commencer plus facilement à exercer ses activités en disposant dès le départ d'un soutien administratif et de politiques établies.

Le sénateur Milne : Votre première suggestion devrait être prévue par la loi et non pas par un règlement. Est-ce bien cela?

M. Young : Va-t-on adopter un règlement? Je n'en suis pas certain.

Le sénateur Milne : Il n'y aura pas de règlement portant sur ce point et il faudra donc que cela soit précisé dans la loi.

M. Young : C'est ce que je conseillerais.

Le sénateur Milne : Votre deuxième recommandation est de contrôler les coûts et notamment celui d'obtention de données auprès de Statistique Canada.

Pouvez-vous nous fournir le texte pertinent de la Loi sur le vérificateur général qui traite de ce point?

Mr. Young: The Auditor General's Act in section 13(1) states:

Except as provided by any other Act of Parliament that expressly refers to this subsection, the Auditor General is entitled to free access at all convenient times to information that relates to the fulfillment of his or her responsibilities and he or she is also entitled to require and receive from members of the federal public administration any information, reports and explanations that he or she considers necessary for that purpose.

Now, from my perspective, I think that I would recommend slightly different wording. I would insert the word "timely" and "free" in front of "access" and remove the words "at all convenient times" so the subclause reads:

...is entitled to timely and free access to any financial or economic data...

That would be my suggestion.

The Chairman: Mr. Young, would you mind tabling with our committee, once you have had a chance to finalize it with your staff, and send it to the clerk of the committee so we could have the benefit of your expertise on that subject?

Mr. Young: Certainly, I will.

Senator Joyal: Welcome, Mr. Young, and your team. May I express to you the satisfaction of having seen all the premises of the Library of Parliament being accessible to the Canadian public again in such a wonderful way? I want to express my congratulations to all those who have been involved. You are fortunate, Mr. Young, to enter into your new position in a job that has been performed by your predecessor. It does not diminish your merit, but I think it falls upon you to maintain the high standards that have been reached in the past.

That being said, Mr. Young, I was listening to Senator Stratton and I am trying to parallel the parliamentary budget officer with the Auditor General. In the past, whenever there has been a reference to the status of that new officer, people had in mind the budget officer of the United States. They were thinking of the "corresponding" — because it seems they are not on an equal status — function performed by the American counterpart.

Can you draw a parallel between the two?

Mr. Young: I think there is a significant difference between the two positions. When bills go before Congress they can be on any subject, but any congressman or senator can propose an amendment on a totally different subject. For example, if it is a space bill, it might have an amendment with regard to agriculture tagged onto it by a congressman or senator. Quite often American bills passed by the U.S. Congress have this huge omnibus quality to them. The congressional budget office, to a large extent, exists to cost those measures as the amendments are proposed.

M. Young : Le paragraphe 13(1) de la Loi sur le vérificateur général énonce :

Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfère expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tout renseignement, rapport et explication dont il a besoin.

De mon point de vue, je recommanderais, je crois, une formulation légèrement différente. J'ajouterais après le mot connaissance l'expression « sans frais et sans délai » et supprimerait « à tout moment convenable » de sorte que ce paragraphe se lirait :

[...] a le droit de prendre connaissance, sans frais et sans délai, de tout renseignement de nature financière ou économique [...]

Voilà quelle serait ma suggestion.

Le président : Monsieur Young, pourriez-vous transmettre cette proposition au comité, lorsque vous aurez eu la possibilité de la revoir avec votre personnel, et l'envoyer au greffier du comité pour que nous puissions profiter de vos connaissances dans ce domaine?

M. Young : Je le ferai certainement.

Le sénateur Joyal : Je souhaite la bienvenue à M. Young et à son équipe. J'aimerais vous dire combien je suis heureux de voir que tous les locaux de la Bibliothèque du Parlement sont à nouveau accessibles à tous les Canadiens et d'une façon si agréable. Je tiens à faciliter tous ceux qui ont participé à cette rénovation. Monsieur Young, vous avez la chance d'entrer dans vos nouvelles fonctions dans un poste où il y avait eu un prédécesseur. Cela ne diminue en rien votre mérite mais je pense que vous allez devoir préserver la grande qualité des services qui étaient offerts antérieurement.

Cela dit, monsieur Young, j'écoutais ce que disait le sénateur Stratton et j'essayais d'établir un parallèle entre le directeur parlementaire du budget et le vérificateur général. Auparavant, chaque fois que l'on mentionnait le titulaire de ce nouveau poste, les gens pensaient au budget officer (agent du projet) des États-Unis. Ils pensaient aux fonctions « comparables » — parce qu'il ne semble pas qu'ils bénéficient du même statut — exercées par son homologue américain.

Pouvez-vous établir un parallèle entre les deux?

M. Young : Je pense qu'il existe une différence importante entre ces deux postes. Les projets de loi présentés au Congrès peuvent porter sur n'importe quel sujet mais n'importe quel membre du Congrès ou sénateur peut proposer une modification qui porte sur un sujet totalement différent. Par exemple, si le projet porte sur l'espace, un membre du Congrès ou un sénateur pourrait fort bien proposer une modification qui concerne l'agriculture. C'est la raison pour laquelle les projets de loi adoptés par le Congrès des États-Unis ressemblent très souvent à

Obviously, the passage of a bill in the U.S. Congress is, to some extent, dependent on obtaining the support of individual congressional representatives with their particular issue attached as an amendment to that bill.

Senator Joyal: I am thinking more about the government estimates or government spending. I was thinking that the key services that could be delivered to senators or MPs, members of the House, would be for the parliamentary budget officer to be in attendance at the committee and to play a role similar to the Auditor General in the committee.

I have had the privilege of being the vice-president of the Public Accounts Committee, I would say 30 years ago, in my other incarnation. I remember the role that the Auditor General played in the committee. He was always in attendance at the committee hearing. He could comment about the testimony that the committee was receiving after the deputy minister or the person who was invited to testify had finished or completed and could in fact qualify in the committee, in the presence of the witnesses, the statement or the declaration made by the committee, or the figures brought by the committee. The committee could advise, even on the basis of occasional contradictory statements. If we are dealing with estimates — and a key function of Parliament is essentially a study of the estimates — I envisaged a role of the parliamentary officer as an essential component of that parliamentary exercise.

I am not sure that the PBO would have the independent status comparable to the role of the Auditor General. The role would be different concerning attendance to committees' hearings, the studying of the estimates and government bills and so on.

Mr. Young: A lot of this must be defined. I am not saying he or she would or would not, but I think that the Auditor General is dealing to some extent, because it is *ex post facto*; it is dealing with things that have in fact happened in the past. It is to some extent a much more verifiable operation than trying to predict what may or may not happen in the future, given the state of the economy or the state of the nation's finances. I am not saying this person could not, should not, and would not, but I am saying that it is a far more difficult role to carry out in terms of the future projections. Currently, the government is projecting and there are all these different fiscal forecasters out there; none of them tend to agree on anything. What I see this person doing is advising parliamentarians in terms of the strengths and weaknesses, for example, of others' forecasts. I am not sure that could not be done in a committee meeting. It does not have to be behind closed doors. It could, in fact, be someone who comes before a committee and explains. As I said, because it is not retrospective in dealing with something that happened which is

des projets fourre-tout. Le bureau du budget du Congrès a pour principal rôle d'évaluer le coût financier des modifications à mesure qu'elles sont proposées. Bien évidemment, l'adoption d'un projet de loi par le Congrès des États-Unis dépend, dans une certaine mesure, du soutien que lui accordent les membres du Congrès individuels qui ont réussi à y ajouter, par le biais d'une modification au projet de loi, une disposition particulière qui les intéresse.

Le sénateur Joyal : Je pensais davantage aux prévisions budgétaires ou aux dépenses du gouvernement. Je pensais qu'un des services essentiels que le directeur parlementaire du budget pourrait fournir aux sénateurs et aux députés serait d'assister aux séances des comités et d'y jouer un rôle semblable à celui que joue le vérificateur général.

J'ai eu le privilège d'être le vice-président du Comité des comptes publics, je dirais que cela remonte à 30 ans, dans une autre incarnation. Je me souviens du rôle que jouait le vérificateur général dans ce comité. Il assistait à toutes les séances du comité. Il faisait des commentaires, après que le sous-ministre ou la personne qui avait été invité à témoigner avait terminé son exposé, au sujet de leur témoignage et nuancait, en la présence des témoins, les déclarations qu'ils avaient faites ou les chiffres qui avaient été cités au comité. Le comité était alors en mesure de formuler des conseils même lorsqu'il était parfois obligé de se fonder sur des déclarations contradictoires. Pour les prévisions budgétaires — et une des fonctions essentielles du Parlement consiste à examiner les prévisions budgétaires — je pensais que le directeur parlementaire du budget jouerait un rôle essentiel dans cette activité du Parlement.

Je ne suis pas certain que le directeur parlementaire du budget aurait un statut indépendant comparable à celui du vérificateur général. Son rôle serait différent pour ce qui est d'assister aux séances du comité, d'étudier les prévisions budgétaires et les projets de loi du gouvernement.

M. Young : Je crois qu'il faut définir ces choses. Je ne peux pas dire ce que cette personne pourrait ou ne pourrait pas faire mais j'estime que le vérificateur général touche à ces questions jusqu'à un certain point, parce qu'il intervient après coup. Il s'occupe de choses qui sont déjà arrivées. C'est, dans une certaine mesure, une activité qui se prête davantage à la vérification que celle qui consiste à essayer de prédire ce qui pourra arriver à l'avenir, compte tenu de la situation économique et des finances de la nation. Je ne dis pas que cette personne ne pourrait pas, ne devrait pas ou ne ferait pas certaines choses mais je dis que son rôle est beaucoup plus difficile parce qu'il porte sur des projections qui concernent l'avenir. Le gouvernement fait à l'heure actuelle des prévisions et il existe de nombreux spécialistes des prévisions financières; ils ne semblent pas pouvoir s'entendre sur quoi que ce soit. Je pense que ces personnes pourraient conseiller les parlementaires au sujet des forces et des faiblesses, par exemple, des prévisions des autres spécialistes. Je pense que cela pourrait se faire pendant les séances des comités. Il n'est pas nécessaire que

verifiable, it is based on a best guess. In the future it is a different situation.

Senator Joyal: Let me take a real example. Let us take a bill establishing the gun registry, a subject that has been at a great level of debate. *Ex post facto*, the Auditor General checked the expenses, but suppose we are studying the bill, the first bill, and we have the witnesses, the Department of Justice, the solicitors general, they come to the committee and they say that the cost will be \$4 million, at the most. Then we, as parliamentarians who vote the budget, have the idea that it might be more costly so we call upon the parliamentary budget officer. We listen carefully to what he or she has to say on the figures or the feasibility conclusions of the Solicitor General's department or the Minister of Justice.

In practical terms, I can see a real involvement by the parliamentary budget officer in the discussion of a bill. For example, there are many financial implications in the bill we are studying right now. I do not need to outline them for you. I am sure that from now on, as soon as we receive a bill, the first question will be: How much will this legislation cost? We will vote on this bill at some point in time, but we will not know how much more money the legislation will require from the government's purse.

From now on, I see the parliamentary budget officer as a permanent adjunct on a regular basis to the work of committees on bills and on review of the estimates if that person is to deliver the service that parliamentarians expect they will receive. I can see something much more compelling than the good intention we might have at the beginning, because all that is at the core of the deliberative function of the House of Commons and the Senate. You can imagine that, as much as the Auditor General has become a determining part of the deliberation of Parliament, the parliamentary budget officer could be a crucial part of the determination and voting on some proposal of the government.

Mr. Young: In my view, that is more or less what the analysts that work in the research branch currently do. They provide you with that information. As I said at the outset, this function is complementary and an extension of an existing function. I think it will be up to each committee to decide whether the committee wants this individual to go on record and appear before that committee. When I was an analyst at the research branch, I appeared before committees, not necessarily to comment on legislation but as a witness. It was not unheard of in the past for people working in the library to perform that function.

cela se fasse à huis clos. Cette personne pourrait en fait fort bien présenter elle-même ses explications au comité. Comme je l'ai dit, son rôle ne consiste pas à examiner des événements qui sont déjà survenus et qui peuvent être vérifiés, il doit plutôt se fonder sur des estimations. C'est une chose différente que de parler de l'avenir.

Le sénateur Joyal : J'aimerais vous donner un exemple concret. Prenons le projet de loi qui a créé le registre des armes à feu, un sujet qui a fait l'objet de vifs débats. Après coup, le vérificateur général a vérifié les dépenses mais supposons que nous sommes en train d'étudier le projet de loi, le premier projet de loi, et que nous entendons des témoins, des représentants du ministère de la Justice, du procureur général, qui disent au comité que cela va coûter tout au plus 4 millions de dollars. Ensuite nous, les parlementaires chargés d'adopter le budget, pensons que cela risque de coûter davantage et nous demandons alors au directeur parlementaire du budget d'évaluer le coût d'une telle mesure. Nous écoutons soigneusement ce qu'il a à dire au sujet des chiffres ou des conclusions au sujet de la faisabilité provenant du ministère du Solliciteur général ou du ministre de la Justice.

Sur le plan pratique, j'estime que le directeur parlementaire du budget pourrait participer de façon très concrète à l'examen d'un projet de loi. Par exemple, le projet de loi que nous sommes en train d'étudier à l'heure actuelle aura de nombreuses répercussions financières. Il n'est pas nécessaire que je vous les décrive. Je suis sûr qu'à l'avenir, dès que nous recevrons un projet de loi, la première question que nous poserons est la suivante : combien ce projet de loi va-t-il coûter? Nous allons prendre un vote sur ce projet de loi à un moment donné mais nous ne saurons pas combien ce projet de loi coûtera au gouvernement.

À l'avenir, je pense que le directeur parlementaire du budget participera de façon permanente et régulière aux travaux des comités qui portent sur les projets de loi et l'examen des prévisions budgétaires, si cette personne veut vraiment fournir les services auxquels s'attendent les parlementaires. Je pense qu'il va jouer un rôle beaucoup plus important que celui que nous avons à l'esprit au départ, parce que tout cela concerne le cœur de la fonction délibérative de la Chambre des communes et du Sénat. Vous pouvez fort bien imaginer que, tout comme le vérificateur général joue un rôle essentiel dans les travaux du parlement, le directeur parlementaire du budget pourrait jouer un rôle crucial lorsqu'il s'agira d'adopter les mesures proposées par le gouvernement.

M. Young : À mon avis, cela ressemble beaucoup au travail qu'effectuent actuellement les attachés de recherche de la division de la recherche. Ils vous fournissent cette information. Comme je l'ai dit au départ, cette fonction vient compléter et prolonger une fonction existante. Ce sera, je crois, à chaque comité de décider s'il souhaite que cette personne compare officiellement devant le comité. Lorsque j'étais analyste au sein de la division de la recherche, j'ai comparu devant des comités, pas toujours pour présenter des commentaires au sujet d'un projet de loi, mais en qualité de témoin. Il n'était pas rare auparavant que des personnes à l'emploi de la bibliothèque témoignent devant des comités.

Senator Joyal: Yes, but there is a sea of difference between our learned researcher, who provides us with documentation that I read, and the real crux of debate in Parliament over an issue that becomes strongly contested.

Mr. Young: Ultimately, this person is there to serve you. This person is not there to get public profile for himself or herself. The service is to be determined by you in your capacities as legislators and senators to hold government to account. I will not prejudge how that individual should or should not work, but that individual is not there to seek separate public profile; the individual is there to serve Parliament. It is the prerogative of Parliament, the committees, senators and members of the House to determine how those services will be used within the parameters as set out by the legislation.

Senator Joyal: We call the position a parliamentary officer. The position bears the title of "officer." When I read the status of that officer, as you put it in neutral terms, I noticed the officer is essentially chosen by you. A committee that is formed by you puts forward a list of three names. There is no qualification of the membership of the committee. You could appoint whoever you want to that committee. You recommend three people, and the Governor-in-Council chooses one of them. However, parliamentarians per se do not have a resolution to adopt and are not consulted via the leaders of the recognized parties and so forth. It is totally what I would call an administrative, bureaucratic initiative. Parliament is not involved in the selection of the person at all.

Mr. Young: Senator, this was the bill as tabled. I had no input into drafting this bill. My job, as I think I said at the beginning, is to implement what Parliament decides in an efficient, timely and appropriate way. I cannot really comment on those processes. That is something that you might consider asking the drafters of the bill and the people responsible. I am there to make the provisions work. If you change the provisions, I will make those changed provisions work too. I am not here to say that they are good, bad or indifferent. I am here as your servant to ensure that your decisions are carried out in an expeditious way.

Senator Joyal: The term of reference is five years. The term is shorter than for any of the other parliamentary officers — the Commissioner of Official Languages, the Auditor General, the Information Commissioner, the Privacy Commissioner and the Chief Electoral Officer.

Mr. Young: Again, that was not my recommendation or decision. I suggested months and months ago that if this role were to be open to an academic, legislators might want to allow a shorter term, because an academic seeking leave from a university would not necessarily be able to be away longer than five years. That is why it says up to five years. However, I was not responsible for that language.

Le sénateur Joyal : Oui, mais il y a un monde de différences entre notre savant attaché de recherche, qui nous fournit la documentation que je lis, et le point essentiel d'un débat devant le Parlement au sujet d'une question qui est vivement controversée.

M. Young : En fin de compte, cette personne est là pour vous offrir des services. Cette personne n'est pas là pour se faire connaître. C'est à vous, les législateurs et les sénateurs qui ont pour rôle de demander des comptes au gouvernement, qu'il incombera de préciser les services dont vous avez besoin. Je ne peux pas dire à l'avance comment cette personne devra faire son travail mais je sais qu'elle ne sera pas là pour se faire connaître publiquement; elle sera là pour servir le Parlement. Il appartiendra ensuite au Parlement, aux comités, aux sénateurs et aux députés de préciser comment ces services seront utilisés, en respectant les paramètres fixés par le projet de loi.

Le sénateur Joyal : Le poste en question est celui de directeur parlementaire. Le titulaire du poste porte le titre de « directeur ». Lorsque j'examine le statut de ce directeur, comme vous le dites en termes neutres, je remarque que finalement c'est vous qui le choisissez. Vous formez un comité qui présente une liste de trois noms. Il n'est pas précisé si les membres de ce comité doivent posséder des compétences particulières. Vous pouvez nommer qui vous voulez à ce comité. Vous recommandez trois personnes et le gouverneur en conseil choisit l'une d'entre elles. Il n'est pas nécessaire que les parlementaires adoptent une résolution à ce sujet et ils ne sont pas consultés par les leaders des partis reconnus. C'est une initiative totalement administrative et bureaucratique. Le Parlement n'intervient aucunement dans le choix de cette personne.

M. Young : Sénateur, c'est la forme sous laquelle ce projet de loi a été déposé. Je n'ai aucunement participé à la rédaction de ce projet de loi. Mon rôle consiste, comme je l'ai dit au début, à mettre en œuvre les décisions du Parlement de façon efficace, rapide et appropriée. Je ne suis pas vraiment en mesure de formuler des commentaires au sujet de ces processus. C'est peut-être une question que vous pourriez poser aux rédacteurs du projet de loi et aux responsables. Mon rôle consiste à appliquer ces dispositions. Si vous modifiez ces dispositions, je ferai en sorte que ces nouvelles dispositions soient également appliquées. Mon rôle ne consiste pas à dire si elles sont bonnes, mauvaises ou neutres. Je suis ici pour vous servir et pour veiller à ce que vos décisions soient exécutées rapidement.

Le sénateur Joyal : La durée du mandat est de cinq ans. Cette durée est inférieure à celle du mandat des autres agents du Parlement — le commissaire aux langues officielles, le vérificateur général, le commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée et le directeur général des élections.

M. Young : Encore une fois, ce n'est pas moi qui ai présenté cette recommandation ou pris cette décision. J'ai mentionné il y a plusieurs mois que, si l'on voulait que ce poste puisse être occupé par un universitaire, il serait peut-être bon de prévoir une durée plus courte, parce qu'un professeur d'université n'est pas toujours en mesure d'obtenir un congé de plus de cinq ans. C'est pourquoi la durée maximale du mandat est de cinq ans. Ce n'est toutefois pas moi qui ai formulé cette disposition de cette façon.

Senator Joyal: In relation to the access provision, proposed section 79.3(2), I have another concern about the financial or economic data to which the parliamentary budget officer will not have access. I do not have before me here the comparable provision in the Auditor General Act.

Mr. Young: I just read it out. I can give you a copy.

Senator Joyal: I am on subparagraph (2) of section 79.3, not (1), which talks about the restrictions. You were talking about the general access. Mr. Young, are the limits imposed on that new officer comparable to the limits the Auditor General faces when the Auditor General implements his or her terms?

Mr. Young: I am sorry. I do not have an answer to that question. I am not aware of what the limits are.

Mr. Robertson: We need to look into that. We will get back to the committee on that point. I posit as a possibility that the difference is that the Auditor General reports on Parliament, and there may not be the same restrictions. The budget officer works for Parliament, and there may be executive versus legislative distinctions, which is why restrictions are imposed for the budget officer but not for the Auditor General. However, we will confirm the wording of the Auditor General Act.

Senator Joyal: Especially when I read subparagraph 2(b) of section 79.3, there is no question. I will give you an example. When a government establishes a program, that program has financial implications. Figures are always attached to the cost of implementing the program. There are various scenarios or options. Those scenarios and options, of course, are the result of financial analysis based on past experience or projections based on feasibility studies and so forth. If you bar the parliamentary budget officer from all that information, then the Department of Finance will tell you, this is what it costs, period. You will not have access to any of the previous information on which the department based the analysis. Will that poor person try to redo the work of the Department of Finance or the related department in order to perform their duties?

In light of my previous experience as a minister of the Crown, if someone decides to shelve and leave in the drawer all the economic and financial information from the Department of Finance on the cost of the programs they want to put forward, good luck in trying to redo it by their own means. This is especially true when they consider the clerical or technical support within the Department of Finance compared to the person in their service who will try to gather that kind of information. It will be a real challenge.

Le sénateur Joyal : Pour ce qui est de la disposition concernant l'accès à l'information, le projet de paragraphe 79.3(2), je me pose une autre question au sujet des données financières et économiques auxquelles le directeur parlementaire du budget n'aura pas accès. Je n'ai pas devant moi la disposition correspondante de la Loi sur le vérificateur général.

M. Young : Je viens de la lire. Je peux vous en remettre une copie.

Le sénateur Joyal : J'examine le paragraphe (2) de l'article 79.3, et non pas le paragraphe (1), qui prévoit une exception. Vous parliez d'accès général. J'aimerais savoir monsieur Young si les limites que l'on impose au nouveau directeur sont comparables à celles qui s'appliquent au vérificateur général lorsqu'il exerce ses fonctions?

M. Young : Je suis désolé. Je ne peux pas répondre à cette question. Je ne sais pas quelles sont ces limites.

M. Robertson : Il faudrait examiner ce point. Nous reprendrons contact avec le comité sur cette question. Je pense qu'il est possible que le vérificateur général ne soit pas assujéti aux mêmes restrictions, étant donné qu'il fait rapport au Parlement. Le directeur du budget travaille pour le Parlement et il se peut qu'il y ait des différences qui viennent du fait que l'un exerce des fonctions exécutives et l'autre législatives; c'est peut-être la raison pour laquelle certaines restrictions sont imposées au directeur de budget et pas au vérificateur général. Je vais néanmoins vérifier quelle est la formulation utilisée dans la Loi sur le vérificateur général.

Le sénateur Joyal : Lorsque je lis l'alinéa 2b) de l'article 79.3, il est évident que cela soulève un problème. Je vais vous donner un exemple. Lorsqu'un gouvernement met sur pied un programme, celui-ci a des incidences financières. Le coût de la mise en œuvre du programme est toujours évalué. On prévoit divers scénarios ou options. Ces scénarios et options sont fondés, bien entendu, sur les résultats d'une analyse financière qui se fonde sur l'expérience antérieure ou sur des projections basées sur les études de faisabilité et autres. Si vous empêchez le directeur parlementaire du budget d'avoir accès à toute cette information, alors c'est le ministère des finances qui vous dira le montant exact que coûte tel programme. Vous n'aurez pas accès aux informations existantes sur lesquelles le ministère a fondé son analyse. Est-ce que le directeur du budget va vraiment essayer de refaire le travail du ministère des Finances ou du ministère concerné pour remplir son mandat?

Si je me base sur mon expérience antérieure en qualité de ministre de la Couronne, lorsque quelqu'un décide de laisser dormir toute l'information économique et financière que possède le ministère des Finances sur le coût des programmes qu'il souhaite proposer, je vous assure qu'il est très difficile de refaire ce travail par ses propres moyens. Cela vaut en particulier lorsqu'on tient compte du soutien technique et administratif qui existe au sein du ministère des Finances comparé à celui dont dispose la personne de ce service chargée d'obtenir ce genre d'information. Ce sera un grave problème.

With that exclusion, we will make the job of that person so difficult that the result will be limited in terms of its input into parliamentary debate.

Mr. Young: I agree with you. If the input is in a Treasury Board submission, which has options, that input would be deemed to be advice and, therefore, inaccessible.

Honestly, I am not sure precisely what the implications of that exclusion are for the work of this officer. Again, I brought this senior public servant in, who has worked as a senior official in Treasury Board, the Department of Finance and the Privy Council Office, as someone who can help sort through some of this information. However, I do not have the answer right here.

Senator Joyal: Can you review that, Mr. Young, with your people?

Mr. Young: We will have a look at it. We can send additional information to the clerk.

Senator Joyal: I am concerned that eventual users of the service have input into the development of the position. Let me be more specific. Some members in the other place and senators have a keen interest in the study of estimates and government accounts in the past. Those persons have the benefit of experience in terms of what they need and what would be helpful from the role of parliamentary budget officer.

As you mentioned in your presentation, you want to establish an advisory committee of some sort to define how the job that is now contemplated will work. It would certainly be helpful if the committee had parliamentarians as members, probably identified by the leader of the respective parties so that committee membership is open to anyone. Those members would help you to devise the various ways and means to implement the status of that officer.

Mr. Young: I agree that we need some sense of what the clients require. Until this bill is passed, however, I am not sure that I am in a position to seek the input of existing parliamentarians. That is why I asked former parliamentarians who have been users of these services to serve as a surrogate sounding board. I worked through the Canadian Association of Former Parliamentarians to ensure there is an appropriate representation. That was why I did it that way until the bill was passed.

Senator Joyal: I totally agree. You cannot request the help of parliamentarians on something that Parliament has not yet decided upon. I do not suggest that. I suggest that parliamentarians be part of the committee when the bill goes through Parliament and is enacted. The objective of the position, which I think is sound and which I support, should be met in a

Avec cette exclusion, le titulaire de ce poste aura beaucoup de mal à effectuer son travail, ce qui réduira d'autant sa participation aux débats parlementaires.

M. Young : Je suis d'accord avec vous. Si les renseignements se trouvent dans une présentation au Conseil du Trésor, qui propose des options, ces renseignements sont réputés être des conseils et par conséquent non susceptibles d'être divulgués.

Honnêtement, je ne sais pas quels seront les effets de cette exclusion sur le travail du directeur du budget. Là encore, j'ai retenu les services de ce haut fonctionnaire, qui a travaillé pour le Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé, pour avoir quelqu'un qui puisse m'aider à comprendre ce genre d'information. Je ne peux toutefois vous donner une réponse maintenant.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous regarder cela, monsieur Young, avec vos collaborateurs?

M. Young : Nous allons examiner cette question. Nous transmettrons des renseignements supplémentaires au greffier.

Le sénateur Joyal : Je souhaiterais que les personnes qui vont utiliser ce service aient leur mot à dire sur la façon dont le titulaire du poste en question va exercer son mandat. Je vais être plus précis. Certains membres de l'autre Chambre et certains sénateurs s'intéressent beaucoup à l'étude des prévisions budgétaires et aux comptes publics. Ces personnes ont acquis une grande expérience et sont en mesure de dire au directeur parlementaire du budget quelles est l'information dont elles ont besoin et celle qui leur serait utile.

Comme vous l'avez mentionné dans votre exposé, vous voulez mettre sur pied un conseil consultatif qui serait chargé de définir la façon dont sera mis en œuvre le mandat du directeur. Il serait certainement utile que ce comité soit composé de parlementaires, qui seraient sans doute choisis par les leaders des différents partis, pour que tout le monde puisse faire partie de ce comité. Les membres de ce comité pourraient vous aider à préciser les différentes façons dont le directeur du budget pourrait mettre en œuvre son mandat.

M. Young : Je reconnais que nous devons avoir une idée de ce que veulent nos clients. Cependant, tant que ce projet de loi ne sera pas adopté, je ne pense pas que je puisse demander à des parlementaires de faire cela. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à d'anciens parlementaires qui ont déjà utilisé ces services de former un conseil consultatif de remplacement. J'ai communiqué avec l'Association canadienne des ex-parlementaires pour que les personnes choisies soient représentatives. C'est la raison pour laquelle j'ai procédé de cette façon en attendant que le projet de loi soit adopté.

Le sénateur Joyal : Je suis tout à fait d'accord avec vous. Vous ne pouvez pas demander l'aide des parlementaires pour mettre en œuvre une mesure sur laquelle le Parlement ne s'est pas encore prononcé. Ce n'est pas ce que je propose. Je propose que ce comité soit composé de parlementaires une fois que le projet de loi aura été adopté par le Parlement et sera en vigueur. Ce mandat,

way that is user friendly and will provide the help we expect from the person who holds that position.

Mr. Young: That is entirely what I want to do. I appreciate that suggestion.

The Chairman: Thank you, Mr. Young. You have told us that this new body, the parliamentary budget officer, who will provide estimates of financial costs of proposals, is not really new because people in the Library of Parliament, who are economists and so on, now do estimates. You told us that should the bill pass, you will not have to start from square one in ramping up for this new position.

Mr. Young: That is correct.

The Chairman: You may need to hire a lot of new personnel. Where would they be located? They would not be in the library. Have you looked at new space?

Mr. Young: I do not know whether you are aware of this, but the bulk of the staff of the Library of Parliament is currently at 50 O'Connor Street, the Clarica building. We could use some empty spaces there. I have put Public Works and Government Services Canada on notice that we will look for more space. I think I have options on any space that comes up.

I have tried to cover these things off. It is difficult to work with a staff that is scattered all over hell's half acre, as you know. We are trying to set up in such a way that we can function as a team, and that these people will be integrated into, and have access to, the other expertise that is available and already in place in the library.

The Chairman: That was my next question. Do you see the office of the parliamentary budget officer as separate and distinct or integrated?

Mr. Young: There are two things. The bill establishes a parliamentary budget officer. We are trying to make provision for a parliamentary budget office function to support that officer. My view is that we can prepare — and we will prepare, and we will have interim arrangements in place — but once this individual is appointed, the individual will undoubtedly have their own view. We will be nimble and we will alter our arrangements to ensure that if there are valid concerns and reasons to look at a differently structured organization, those concerns can be accommodated.

Senator Joyal: I feel that your prognosis of \$800,000 is modest.

Mr. Young: My director general is a frugal man.

Senator Joyal: Let me give you an example that we have heard here, I think it was 10 days ago. When the Senate Ethics Officer, SEO, testified here, he was asked how much his office would cost. He said in the vicinity of \$900,000.

qui me paraît approprié et auquel je suis tout à fait favorable, devrait être mis en œuvre de façon conviviale et devrait fournir l'aide que nous nous attendons à recevoir du titulaire de ce poste.

M. Young : C'est exactement ce que je souhaite faire. J'apprécie cette suggestion.

Le président : Merci, monsieur Young. Vous nous avez dit que ce nouveau poste, celui de directeur parlementaire du budget, qui consistera à évaluer le coût financier des mesures proposées, n'est pas vraiment nouveau puisque le personnel de la Bibliothèque du Parlement, qui comprend des économistes entre autres, effectue actuellement des prévisions budgétaires. Vous nous avez dit que si le projet de loi était adopté, vous ne seriez pas obligé de partir à zéro pour commencer à mettre en œuvre ce mandat.

M. Young : C'est exact.

Le président : Vous aurez sans doute besoin d'embaucher des employés. Où vont-ils travailler? Ils ne seront pas dans la bibliothèque. Avez-vous cherché des locaux?

M. Young : Je ne sais pas si vous le savez mais la plupart des employés de la Bibliothèque du Parlement travaillent actuellement au 50 de la rue O'Connor, dans l'édifice Clarica. Il y a dans cet édifice des locaux vides que nous pourrions utiliser. J'ai informé Travaux publics et Services gouvernementaux Canada du fait que nous recherchions des locaux. Si des locaux se libèrent, je crois que nous pourrions y avoir accès.

J'ai essayé de régler ces différents aspects. Il est difficile de travailler lorsque le personnel est dispersé un peu partout, comme vous le savez. Nous essayons d'organiser les choses pour que nous puissions fonctionner en équipe, à laquelle ces personnes pourront s'intégrer, elles auront ainsi accès à l'expertise que possède déjà le personnel de la bibliothèque.

Le président : C'était ma prochaine question. Pensez-vous que le poste de directeur parlementaire du budget est un poste tout à fait distinct de la bibliothèque ou qu'il en fait partie?

M. Young : Il y a deux choses. Le projet de loi crée le poste de directeur parlementaire du budget. Nous essayons de mettre sur pied une structure qui lui permettra de mettre en œuvre son mandat. J'estime que nous pouvons faire des préparatifs — et c'est ce que nous ferons et nous prendrons des dispositions provisoires — mais une fois nommée, cette personne aura certainement sa propre idée de la façon dont elle entend exécuter son mandat. Nous serons donc très souples et nous modifierons nos arrangements s'il existe de bonnes raisons pour modifier la structure de cet organisme.

Le sénateur Joyal : Je pense que votre prévision de 800 000 \$ est plutôt modeste.

M. Young : Mon directeur général est un homme frugal.

Le sénateur Joyal : Je vais vous donner un exemple de ce qui nous a été dit ici, je crois que c'était il y a 10 jours. Lorsque le conseiller sénatorial en éthique, le CSE, est venu témoigner devant le comité, nous lui avons demandé quel serait le budget de son bureau. Il a parlé d'un montant proche de 900 000 \$.

Mr. Young: This \$800,000 is for the balance of the first year only. The annual amount in future, when the office is fully staffed and operating, probably would be three times-plus that amount.

Senator Joyal: That is what I was going to tell you. When I think of the technical support of the SEO versus the technical support of the parliamentary budget officer with actuarial officers, economists and so forth who command high salaries, those salaries will be reflected in the overall budget, like it or not. I was surprised when you stated that figure.

Mr. Young: No, Mr. Sabourin was talking only about the initial part.

Mr. Sabourin: The set-up part, designing.

Mr. Young: To the end of March, 2007.

Mr. Sabourin: Yes.

The Chairman: Mr. Young, thank you and your associates for this helpful and useful information. The body and the legislation are brand new, and we need a lot of help to get our minds around how they can function and work. You shed a lot of light on that. You will send some of the drafting we asked for to the clerk.

Mr. Young: Thank you very much, it has been my pleasure. It is my first appearance before any parliamentary committee since I have taken over. Thank you so much for the baptism by fire.

The Chairman: It was not by fire.

I am now pleased to welcome Mr. Peter Dobell, Founding Director of the Parliamentary Centre, which he launched in 1968, after serving for 16 years in the Canadian Foreign Service. The centre aims to strengthen legislatures in Canada and around the world. Mr. Dobell is the author of various books and studies. He is a member of the trilateral commission and a member of the Order of Canada. He has been on the board of the Institute for Research on Public Policy since its foundation in 1972.

Peter Dobell, Founding Director, Parliamentary Centre: Honourable senators, it is an honourable to be here today. I am also pleased that it became necessary for the schedule to be changed so that I followed Mr. Young rather than preceded him, as it helped to establish for me some of the dimensions of the rather difficult decisions with which you will be faced.

I will briefly comment on the congressional budget office. In the United States, the legislature, which is autonomous, decided that it needed the resources in order to effectively — I would even use the word “confront” the executive. In Canada, it is interesting — I think this is a reasonable assumption — that the initiative for

M. Young : Cette somme de 800 000 \$ correspond uniquement à la fin du premier exercice financier. Le budget annuel futur, une fois que le bureau du directeur du budget fonctionnera à plein régime, sera probablement au moins trois fois supérieur à ce montant.

Le sénateur Joyal : C'est ce que j'allais vous dire. Lorsque je pense à l'appui technique dont a besoin le CSE par rapport à celui dont aura besoin le directeur parlementaire du budget, qui doit s'entourer d'agents d'actuariat, d'économistes et autres spécialistes bien rémunérés, il est évident que ces salaires auront pour effet de gonfler le budget général, que vous le vouliez ou non. J'ai été surpris de vous entendre citer ce chiffre.

M. Young : Non, M. Sabourin parlait uniquement de la période initiale.

M. Sabourin : La phase de mise en œuvre et de préparation.

M. Young : Jusqu'à la fin de mars 2007.

M. Sabourin : Oui.

Le président : Monsieur Young, je vous remercie ainsi que vos collaborateurs de nous avoir fourni des renseignements fort utiles. Cette institution et ce projet de loi sont tout à fait nouveaux et nous avons besoin d'aide pour bien comprendre comment cela pourrait fonctionner. Vous nous avez apporté de nombreux éclaircissements. Vous transmettez au greffier les projets de dispositions que nous avons demandés.

M. Young : Je vous remercie beaucoup. C'est la première fois que je comparais devant un comité parlementaire depuis mon entrée en fonction. Je vous remercie de m'avoir fait passer ce baptême du feu.

Le président : Vous n'avez pas été trop échaudé.

J'ai maintenant le plaisir d'accueillir M. Peter Dobell, directeur-fondateur du Centre parlementaire, qui l'a créé en 1968, après avoir travaillé pendant 16 ans pour le Service extérieur canadien. Ce centre a pour mission de renforcer les assemblées législatives au Canada et dans le monde entier. M. Dobell est l'auteur de plusieurs ouvrages et études. Il est membre de la commission trilatérale et est membre de l'Ordre du Canada. Il siège au conseil d'administration de l'Institut de recherche en politiques publiques depuis sa fondation en 1972.

Peter Dobell, directeur-fondateur, Centre parlementaire : Honorables sénateurs, c'est un honneur d'être ici aujourd'hui. Je suis également heureux que vous ayez dû modifier l'horaire et que je prenne la parole après M. Young plutôt qu'avant lui, parce que cela m'a permis de mieux comprendre certains aspects des décisions assez délicates que vous aurez à prendre bientôt.

Je vais vous présenter quelques brefs commentaires sur le bureau du budget du Congrès. Aux États-Unis, l'assemblée législative, un organisme indépendant, a décidé qu'elle avait besoin de ressources pour être en mesure de — et là j'irais jusqu'à utiliser le mot « confronter » — efficacement le pouvoir exécutif.

PBO is the product of a minority Parliament. I do not think it would have happened if we had successive majority governments. It is true, as Mr. Young pointed out, that CBO has great resources and a very wide mandate, much greater than the parliamentary budget office.

Having listened to Mr. Young and agreeing with much of what he said, it is prudent for me to suggest that I would differ with him. When he says that the PBO is an extension of the library, in terms of where it is situated in the bill, it is. However, one must recognize that the library as it now operates is a demand-driven organization. It provides assistance to committees and it responds to requests from individual members. Where I think we are dealing with something different in PBO, or has elements of difference, is that it has a mandate. The initial mandate is to determine whether, in its view, the figures in the budgets are accurate. That is what started it. We then had in the House of Commons the important addition that there should be activity in the area of estimates. That is the most important addition to this proposed legislation.

As I have suggested, the principal mandate of PBO is to analyze figures in the budget and report when, in its judgment, there are questionable components of that budget. The critical thing is that the PBO is expected to take the initiative. Without a request, it must prepare the information, the analysis, that would enable it to respond to that major question. In other words, it is not only collecting information but it must be in a position to be able to go public with the results.

It is not formally the same, as Senator Joyal suggested, as the Auditor General, but there is a great deal in common with the situation of this new body. It is very important that this power be confirmed. It is implicit in the act but how the first incumbents handle that responsibility will establish a pattern for the future. If this is to become an agency that can be a powerful assistant to Parliament, it must have a degree of initiative. That must be accepted.

I can well understand the problems that Mr. Young faces, since it is suggested that the PBO become part of the library, but it is certainly unusual to have an Order-in-Council appointment that is under someone who is also an Order-in-Council appointment. We are facing quite a new situation.

I want to get to what I consider the real core of where this could become very important to Parliament.

The mandate of the PBO was extended to provide estimates-related research. To me this addition is critically important because the members of the House of Commons who are responsible for observing and reporting on estimates have done an absolutely miserable job.

Au Canada, il est intéressant de noter — cela m'apparaît être une hypothèse raisonnable — que c'est un Parlement minoritaire qui a pris l'initiative de créer le DPB. Je ne pense pas que cette initiative aurait vu le jour si nous avions eu des gouvernements majoritaires successifs. Il est vrai, comme M. Young l'a fait remarquer, que le bureau du Congrès dispose de moyens considérables et s'est vu confier un mandat très large, beaucoup plus large que celui du directeur parlementaire du budget.

Après avoir écouté M. Young, avec lequel je suis la plupart du temps d'accord, il me paraît toutefois prudent de mentionner que je ne suis d'accord avec lui sur certains points. Lorsqu'il affirme que le DPB est un prolongement de la bibliothèque, pour ce qui est de la place qui lui est accordé dans le projet de loi, il a raison. Il faut toutefois tenir compte du fait que la bibliothèque, telle qu'elle fonctionne actuellement, est un organisme qui répond à des demandes d'information. Elle fournit une aide aux comités et répond aux demandes émanant des parlementaires. Ce qui distingue le DPB, ou ce qui introduit certaines différences, c'est qu'il a un mandat. Le mandat initial consiste à décider s'il estime que les chiffres figurant dans le budget sont exacts. C'est là l'origine de ce poste. La Chambre des communes a ensuite ajouté un élément important à son mandat, l'examen des prévisions budgétaires. C'est là le principal ajout qui ait été fait à ce projet de loi.

Comme je l'ai mentionné, l'élément principal du mandat du DPB est d'analyser les chiffres du budget et de faire rapport lorsqu'il estime que le budget contient des éléments discutables. L'aspect essentiel est que le DPB doit normalement agir de sa propre initiative. Sans que cela lui ait été demandé, il doit préparer l'information, procéder à une analyse qui lui permettra de répondre à cette grande question. Autrement dit, il ne se contente pas d'obtenir des renseignements mais il doit être en mesure de rendre publics les résultats de ses travaux.

Ce poste n'est pas formellement identique à celui du vérificateur général, comme le sénateur Joyal l'a mentionné, mais il existe de nombreuses ressemblances entre les deux. Il est très important que ce pouvoir soit confirmé. Il découle implicitement du projet de loi mais ce sont les premiers titulaires de ce poste qui lui donneront une orientation. Si ce service doit être un assistant efficace pour le Parlement, il doit bénéficier d'une certaine latitude. Il faut que cela soit admis.

Je comprends très bien les problèmes auxquels fait face M. Young, puisqu'il est prévu que le DPB fait partie de la bibliothèque, et qu'il est certainement inhabituel qu'une personne nommée par décret relève d'une autre personne également nommée par décret. C'est là une situation tout à fait nouvelle.

J'aimerais aborder ce qui m'apparaît être l'élément essentiel de ce poste et qui pourrait revêtir une très grande importance pour le Parlement.

Le mandat du DPB a été élargi pour qu'il effectue de la recherche portant sur les prévisions budgétaires. Cet ajout me paraît revêtir une importance considérable pour la raison que les membres de la Chambre des communes chargés d'analyser et de faire rapport sur les prévisions budgétaires ont fait un travail absolument exécrable.

Just as I think the PBO is mandated to examine budget figures critically and report results publicly, I think the PBO should also take the initiative and examine estimates. This area must be completed with some care, however, because it is not the place of this agency to question the policies that expenditures are intended to support. That area is for members of Parliament to question.

However, it is appropriate to examine Departmental Performance Reports that are sent to Parliament in the autumn. In these reports, each department reports on the extent to which they have achieved the planned results and the planned outcomes promised in the previous spring submissions, and whether the resources requested have been sufficient and well used.

In other words, the department comes in with a performance report indicating that in the past the department undertook to do this, this and this at a certain level of cost and whether they achieved their goal. Of course, if they are honest, often they have not.

If the PBO identifies deficiencies revealed in performance reports, committees will do what they do not do presently. Committees never look at performance reports. The reports are too complicated. Committee members do not have the background, knowledge or even the time to do the analysis. However, a body like the PBO could do that analysis. If the analysis were available, then I think the committees would find the time to use it.

The Chairman: Do you think the analysis of the performance reports should be addressed by the House of Commons Standing Committee on Public Accounts and the Standing Senate Committee on National Finance?

Mr. Dobell: I think they should be addressed in each committee.

The Chairman: In the Senate?

Mr. Dobell: In the Senate, the National Finance Committee should be the committee to address this issue.

To me, the important aspect is that Bill C-2 promotes transparency and accountability. Its main focus, apart from PBO and however it develops, is with respect to creating or strengthening agencies and in tightening the rules.

Surely the principal function of Parliament is to hold the government to account, and the bill is silent on how to strengthen Parliament's capacity. In fact, the main instrument for Parliament to hold the government to account are the estimates, and they have been virtually ignored. Maybe there has been one political meeting with a minister, one or two possible meetings with officials, but not something that is really an exercise of accountability.

J'estime que le DPB doit, conformément à son mandat, examiner de façon critique les chiffres du budget et publier les résultats de son analyse mais j'estime également que le DPB devrait prendre l'initiative d'examiner les prévisions budgétaires. Il devrait toutefois faire preuve de prudence dans ce domaine parce qu'il ne leur appartient pas de remettre en question les politiques correspondant aux dépenses qu'il examine. C'est aux membres du Parlement de s'interroger sur cet aspect.

Il est cependant approprié d'examiner les rapports ministériels sur le rendement qui sont transmis au Parlement en automne. Dans ces rapports, les ministères indiquent dans quelle mesure ils ont obtenu les résultats prévus qui figuraient dans les présentations du printemps précédent et précisent si les ressources demandées étaient suffisantes et ont été bien utilisées.

Autrement dit, chaque ministère présente un rapport sur le rendement qui indique que le ministère s'est engagé antérieurement à faire telle et telle chose à un certain coût et qui doit préciser si l'objectif recherché a été atteint. Bien entendu, si le ministère est honnête, il doit souvent reconnaître qu'il ne l'a pas fait.

Si le DPB découvre des lacunes dans les rapports sur le rendement, les comités seront alors en mesure de faire ce qu'ils ne font pas à l'heure actuelle. Les comités n'examinent jamais les rapports sur le rendement. Ils sont trop complexes. Les membres des comités n'ont pas la formation, les connaissances nécessaires ni même le temps pour les analyser. Cependant, un organisme comme le DPB pourrait effectuer cette analyse. Si cette analyse leur était transmise, je crois que les membres des comités trouveraient le temps de l'utiliser.

Le président : Pensez-vous que le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes et le Comité permanent des finances nationales du Sénat devraient s'occuper de l'analyse des rapports sur le rendement?

M. Dobell : Je pense que tous les comités devraient s'en occuper.

Le président : Au Sénat?

M. Dobell : Au Sénat, le Comité des finances nationales serait celui qui examinerait ces rapports.

À mon avis, l'élément important du projet de loi C-2 est qu'il favorise la transparence et la responsabilisation. Son principal objectif, outre la création du poste de DPB, quelle que soit la forme qu'il prendra progressivement, est de créer des organismes du gouvernement ou de les renforcer et de resserrer leurs règles de fonctionnement.

Il me paraît évident que le Parlement a pour principal rôle d'obliger le gouvernement à rendre des comptes et ce projet de loi ne contient aucune disposition susceptible de renforcer les pouvoirs du Parlement dans ce domaine. En fait, le principal instrument dont dispose le Parlement pour demander au gouvernement de rendre des comptes sont les prévisions budgétaires, et il ne s'en occupe pratiquement pas. Il arrive parfois que l'on tienne une réunion politique avec un ministre, ou une ou deux réunions avec des hauts fonctionnaires, mais rien qui ressemble vraiment à une reddition de comptes.

I think a strong parliamentary budget office that takes initiative in this fairly constrained way would make an enormous difference to promoting accountability.

Three committees are identified in the bill as having power to request analyses: the Standing Senate Committee on National Finance, House of Commons Finance and Services Committee and the House of Commons Standing Committee on Public Accounts. However, there is a fourth committee in the House of Commons that is not directly your responsibility.

The House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates was given a mandate when it was established only a few years ago to propose ways to improve the review of estimates. The committee has completed one fairly good report, but this legislation gives a new opportunity. I think that committee should be added as an amendment.

It may not have been included in the House, I do not know. The fact that the current Standing Committee on Government Operations and Estimates is chaired by the opposition might be a reason why there was hesitancy. I do not know. I cannot explain why it was not included initially, because it should be included.

The Chairman: Is it tradition that the National Finance Committee and the Public Accounts Committee are chaired by a member of the opposition?

Mr. Dobell: That has been true since the beginning, yes. You are right. Come to think of it, the National Finance Committee was chaired by Doug Everett many years ago, and it was in a Liberal government.

I think the tradition started in 1984 in the Senate as a way of getting support from the opposition. I have not researched this, but it occurs to me that the committee was always chaired by government members when there was a majority government.

I have another thought I would like to present to you. It is closely related.

Supplementary Estimates are the instrument used by the executive to shift reports between departments after the annual estimates. The Supplementary Estimates in the House of Commons have been referred to House committees since 1985, directly to each House committee. Prior to that, they went to the House of Commons Miscellaneous Estimates Committee. The advantage there was they could then overlook the estimates, as can the Senate committee that receives all of them, and see where the changes take place and where money is taken to put into another department. I think this information is important in giving Parliament a sense of what changes have taken place during the course of the year.

J'estime qu'un directeur parlementaire du budget disposant de ressources appropriées et qui prendrait des initiatives assez mesurées favoriserait énormément la responsabilisation du gouvernement.

Le projet de loi accorde à trois comités le pouvoir de demander des analyses : le Comité permanent des finances nationales du Sénat, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Il existe toutefois un quatrième comité de la Chambre des communes dont vous ne vous occupez pas directement.

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a reçu pour mandat, au moment de sa création, il y a quelques années, de proposer des façons d'améliorer l'examen des prévisions budgétaires. Le comité a préparé un rapport assez intéressant mais ce projet de loi offre de nouvelles possibilités. Je pense qu'il faudrait le modifier et ajouter ce comité à cette liste.

Il est possible que ce soit la Chambre qui ait décidé de ne pas l'inclure dans cette liste, je ne le sais pas. Le fait que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires actuel soit présidé par un membre de l'opposition explique peut-être cette réticence. Je n'en sais rien. Je ne peux expliquer pourquoi il n'a pas été inclus dans cette liste au départ, parce qu'il aurait dû l'être.

Le président : Traditionnellement, le Comité des finances nationales et le Comité des comptes publics ne sont-ils pas présidés par des membres de l'opposition?

M. Dobell : Cela a été le cas depuis le début, oui. Vous avez raison. À bien y penser, le Comité des finances nationales était présidé par Doug Everett il y a des années, et c'était sous un gouvernement libéral.

Je pense que cette tradition a commencé au Sénat en 1984, dans le but d'obtenir l'appui de l'opposition. Je n'ai pas étudié cette question mais il me semble que le comité a toujours été présidé par des membres du gouvernement lorsque celui-ci était majoritaire.

J'aimerais vous présenter une autre réflexion. Elle est étroitement reliée à la précédente.

Les budgets des dépenses supplémentaires sont le moyen qu'utilise l'exécutif pour transférer des fonds d'un ministère à l'autre après le budget des dépenses annuel. À la Chambre des communes, les budgets des dépenses supplémentaires sont renvoyés aux comités de la Chambre depuis 1985, directement à tous les comités de la Chambre. Auparavant, ils étaient renvoyés au Comité des prévisions budgétaires en général de la Chambre des communes. L'avantage est que ce comité avait une vue d'ensemble des prévisions budgétaires, tout comme l'avait le Comité sénatorial qui les recevait tous, et il était en mesure de constater les changements opérés et les crédits transférés d'un ministère à l'autre. Il me semble que cette information est importante parce qu'elle permet au Parlement de savoir quels sont les changements qui ont été opérés au cours d'un exercice financier.

That committee was stopped by the McGraw committee, which I think at a time was trying to build the strength of standing committees and decided to send them to each standing committee. In retrospect, I think that was an error.

My own view is that it would be best to refer Supplementary Estimates were to the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates, which could then either conduct an inquiry itself or refer specific inquiries to an individual committee.

Again with the assistance of the parliamentary budget office, this committee could provide another way for Parliament to hold the government to account. That is an additional reason I think it is important to include the Government Operations and Estimates Committee in the bill.

It is fair to say that because the library is a responsive organization, when it comes to estimates, and because its resources are limited and it observes that the members do not take much interest, there is not the kind of in-depth analytical support that could help standing committees make an effective examination of estimates.

The staff must have the capacity to respond to questions if the parliamentary budget office has detected deficiencies. The staff must be capable of that kind of analysis; not just the kind of economic analysis needed to judge whether the budget figures are accurate. When it comes to looking at estimates, and particularly performance reports, where a deficiency has occurred, one has to recognize Treasury Board faces this problem all the time. Naturally, when a department finds it has not really met the performance that it promised, it manages in a very skilful way to not be dishonest but, at the same time, to make it pretty hard to see where the problem has occurred. So much so, in fact, that people in Treasury Board have to have special training in order to be able to detect. This is something that takes years of experience in how members of the executive handle money.

My strong feeling — and this is more an *obiter dicta* to the next head of PBO — is that he or she should be able to hire officials, former officials from Treasury Board or even hire them away from Treasury Board, as long as they have the experience to detect where a cover is hiding some failure.

If the PBO is to review performance reports as well as the budget and possibly examine the Supplementary Estimates, one must recognize this is going to be a large office. Senator Joyal is right. It is proposed that this be part of the library, but I think, depending on who the head of PBO is and how much he or she takes up the mandate, it could be a tense relationship, because, as Bill Young pointed out, the library is neutral and is very careful to be neutral. It does not stick its neck out. This office will be expected to stick its neck out, and that, I think, is going to

Ce comité a été supprimé par le comité McGraw, qui essayait à l'époque, de renforcer le rôle des comités permanents et avait décidé d'envoyer ces budgets à tous les comités permanents. Je crois, avec le recul, que c'était une erreur.

À mon avis, il serait préférable de renvoyer les budgets de dépenses supplémentaires au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, qui pourrait alors lui-même procéder à une enquête ou demander à d'autres comités de faire certaines analyses particulières.

Là encore, avec l'aide du directeur parlementaire du budget, ce comité constituerait une autre façon de demander au gouvernement de rendre des comptes au Parlement. C'est une autre raison pour laquelle il est important d'inclure dans le projet de loi le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Je crois que l'on peut dire que la bibliothèque est un organisme qui agit en fonction des demandes qui lui sont faites et lorsqu'il s'agit de prévisions budgétaires, ses ressources étant limitées et sachant que les membres du Parlement ne s'y intéressent pas beaucoup, elle ne procède pas à une analyse suffisamment approfondie pour aider les comités permanents à examiner efficacement les prévisions budgétaires.

Son personnel doit avoir la capacité de répondre aux questions dans les cas où le directeur parlementaire du budget a constaté des lacunes. Le personnel doit être capable d'effectuer ce genre d'analyses; pas seulement le genre d'analyse économique qui permet de vérifier l'exactitude des chiffres mentionnés dans le budget. Lorsqu'il s'agit d'examiner des prévisions budgétaires, et en particulier des rapports sur le rendement, il faut reconnaître que le Conseil du Trésor fait constamment face à ce genre de problèmes, lorsqu'il y a des inexactitudes. Naturellement, lorsqu'un ministère constate qu'il n'a pas vraiment obtenu le rendement prévu, il s'efforce de façon très adroite, non pas d'être malhonnête mais de dissimuler le mieux qu'il peut l'origine du problème. Les ministères sont tellement habiles que les fonctionnaires qui travaillent pour le Conseil du Trésor doivent recevoir une formation spéciale pour pouvoir déceler ce genre de chose. Il faut pour y parvenir avoir étudié pendant des années la façon dont les membres de l'exécutif utilisent les crédits.

Je suis convaincu — et il s'agit là davantage d'une remarque incidente destinée au prochain directeur parlementaire du budget — qu'il devrait pouvoir embaucher des fonctionnaires, des anciens fonctionnaires du Conseil du Trésor ou même des fonctionnaires qui y travaillent encore, qui ont la capacité de déceler les façons de dissimuler certains échecs.

Si le DPB doit examiner les rapports sur le rendement en plus du budget, et également peut-être examiner les budgets des dépenses supplémentaires, il faut reconnaître qu'il aura besoin d'un personnel important. Le sénateur Joyal a raison. Il est proposé que cet organisme fasse partie de la bibliothèque mais j'estime, selon la personne qui sera nommé DPB et selon la façon dont cette personne mettra en œuvre son mandat, que cela pourrait créer des tensions parce que, comme l'a fait remarquer Bill Young, la bibliothèque est neutre et prend très soin de l'être.

produce tension. I am happy that a man of Bill Young's ability is in that job and he has good personal relationships, because unless he is able to get hired someone who does not use the mandate and does not undertake an initiative, I think this is going to be difficult.

Senator Joyal: His term of office is longer than the PBO, so he might be saved by that.

Senator Day: He gets to nominate him.

Mr. Dobell: With adequate and appropriately skilled staff, PBO could greatly enhance Parliament's capacity to hold the government to account. Coming in by the back door, I think this is a very interesting proposal.

The Chairman: Mr. Dobell, your years of experience and knowledge have certainly shone through in your presentation today.

Mr. Dobell: I am glad it still shines. It is getting pretty dull these days.

The Chairman: A number of professors and experts in public administration who, for years, have been saying that in order to hold government to account, you really have to start empowering parliamentary committees to do their jobs more effectively. With this new body that you have been describing, the parliamentary budget office, that is certainly one of the ways in which more financial estimates information can be given to committees and to parliamentarians.

We have had some other professors and experts appear before this committee on C-2, Mr. Mitchell, Mr. Arthur Kroeger, and other professors. They have said that maybe the parliamentary committee should be strengthened in other ways and not just with research. I was wondering if you have any thoughts on what other things could be done, apart from the PBO, to strengthen parliamentary committees so they can better hold the government to account.

Mr. Dobell: Essentially the power is there. It is how they organize themselves. Just to give a very simple little proposal, which is followed in a number of parliaments, if members did not sit government on one side, opposition on the other side, you change the dynamic of the committee. That does not require any empowerment; it just requires a chairman who says: Why do we not mix up a little bit?

The Chairman: Interesting. It is shining through again.

Elle ne prend pas de risque. On s'attend à ce que le directeur en prenne et cela, je crois, va créer des tensions. Je suis heureux de constater que ce soit un homme ayant les capacités de Bill Young qui occupe ce poste et qu'il est capable d'avoir de bonnes relations personnelles avec ses collaborateurs, parce qu'à moins qu'il ne réussisse à faire embaucher une personne qui ne mettra pas en œuvre son mandat et qui ne prendra aucune initiative, je crois que cela sera difficile.

Le sénateur Joyal : La durée de son mandat est supérieure à celle du DPB, de sorte que cela pourrait l'aider.

Le sénateur Day : C'est lui qui le nomme.

M. Dobell : Avec un personnel suffisamment nombreux et compétent, le DPB pourrait grandement renforcer la capacité du Parlement de demander au gouvernement de rendre des comptes. C'est une proposition qui me paraît fort intéressante, même si elle est indirecte.

Le président : Monsieur Dobell, vos années d'expérience et vos connaissances brillent encore dans votre exposé.

M. Dobell : Je suis heureux qu'elles brillent encore. J'ai l'impression qu'elles sont plutôt un peu ternes depuis quelque temps.

Le président : Il y a des années que des professeurs et des spécialistes de l'administration publique soutiennent qu'il faut donner davantage de pouvoirs aux comités parlementaires pour qu'ils puissent vraiment obliger le gouvernement à rendre des comptes. Le nouveau poste que vous avez décrit, celui de directeur parlementaire du budget, constitue une des façons de transmettre au comité et aux parlementaires davantage de renseignements concernant les prévisions budgétaires et financières.

Nous avons entendu d'autres professeurs et spécialistes au sujet du projet de loi C-2, MM. Mitchell, Arthur Kroeger, et d'autres professeurs. Ils ont déclaré qu'il ne faudrait pas uniquement renforcer les comités parlementaires sur le plan de leur capacité en matière de recherche. Je me demandais si vous aviez des idées sur les autres moyens que l'on pourrait prendre, outre le DPB, pour renforcer les comités parlementaires de façon à ce qu'ils soient mieux armés pour demander au gouvernement de rendre des comptes.

M. Dobell : Pour l'essentiel, ils ont déjà le pouvoir de le faire. C'est une question d'organisation. Je vais vous donner une suggestion très simple, qui a été adoptée par un certain nombre de parlements; si les membres des comités ne siégeaient pas les uns du côté du gouvernement et les autres du côté de l'opposition, cela changerait la dynamique des comités. Il n'est pas nécessaire pour le faire d'accorder des pouvoirs supplémentaires aux comités; il suffit que le président dise : pourquoi ne pas changer un peu cette habitude?

Le président : Voilà qui est intéressant. Votre expertise brille encore une fois.

Mr. Dobell: There are many small things that could be done. For instance, and this is one side where the Senate is way ahead of the House, they could stay in committees long enough to thoroughly understand their subject.

The Chairman: The electorate has something to do with that.

Mr. Dobell: If you go back, the extreme example here was Senator Salter Hayden who for 20 years was the chairman of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. There are many other people with eight, 10, 12 years, and those are the senators who are able to lead a group and the rest of the committee. Those people do not have to be educated every year. That is something that I know a number of members would like to happen, but the leaders like to move these guys around.

Senator Milne: I believe that Mr. Dobell has just suggested longer terms than eight years for senators.

Senator Stratton: Good try.

Mr. Dobell: I actually wrote Molgat's report, and it was nine years.

Mr. Dobell: Parliamentary secretaries should become a career path. They should be the link between the department and the committee. A good parliamentary secretary can help the committee to understand the problems and can bring them information when they need it.

Mulroney started out, I think, handling committees very strongly. There were a number of strong committee chairs and they all stayed in office for the four years of that Parliament. Come the next Parliament, the only two who did not stay, all the rest were dumped and the two of them were because they were so tough, one was Don Blenkarn, and he was very good in addition, and the other one was Pat Nowlan, who was just difficult.

Back in the Mackenzie King-St. Laurent period, some parliamentary secretaries held office for 10 years, even between two governments, and they became junior ministers. They were extremely effective. Committees then did not meet very often, but that would also allow for the development of committee chairs after they had shown some experience.

I can remember taking a group of senators and members of Parliament to Washington, when I still had the money to do it, to look at what we could do to strengthen committees. One of them was to get chairmen with experience. A charming member from Quebec in the Conservative Party had just succeeded as chair of the energy committee. He was quite honest. He said, "My only experience in the energy industry is when I go to self-serve and pump my own gas."

M. Dobell : Il y a beaucoup de petites choses que l'on pourrait faire. Par exemple, et c'est un aspect sur lequel le Sénat est bien plus avancé que la Chambre, on pourrait demander aux membres des comités d'y demeurer suffisamment d'années pour qu'ils maîtrisent bien leur sujet.

Le président : Les électeurs ont leur mot à dire sur ce point.

M. Dobell : Si vous remontez dans le passé, il y a l'exemple extrême du sénateur Salter Hayden qui a présidé pendant 20 ans le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Il y a beaucoup d'autres sénateurs qui ont huit, 10 ou 12 ans d'expérience et ce sont eux qui peuvent influencer un groupe et les autres membres du comité. Il n'est pas nécessaire de former chaque année des personnes qui ont cette expérience. Je sais qu'il y a un certain nombre de sénateurs qui aimeraient que l'on procède de cette façon, mais les leaders aiment bien déplacer ces gens.

Le sénateur Milne : Je crois que M. Dobell vient de proposer que la durée soit de plus de huit ans pour les sénateurs.

Le sénateur Stratton : Bien essayé.

M. Dobell : C'est moi en fait qui ai rédigé le rapport Molgat et nous avions parlé d'un mandat de neuf ans.

M. Dobell : On devrait pouvoir faire carrière comme secrétaire parlementaire. Le secrétaire parlementaire devrait faire le lien entre le ministère et le comité. Un bon secrétaire parlementaire peut aider le comité à comprendre les problèmes et peut transmettre aux membres du comité l'information dont ils ont besoin.

Je crois que M. Mulroney a vraiment renforcé les comités. On a choisi des personnes très compétentes pour présider les comités et toutes ces personnes sont restées dans leurs postes pendant les quatre années qu'a duré ce Parlement. Pendant la législature suivante, il n'y a que deux présidents qui ne sont pas demeurés en poste, tous les autres ont été remplacés, et ces deux-là sont demeurés parce qu'ils étaient des durs à cuir, l'un était Don Blenkarn, un homme d'une grande compétence, et l'autre était Pat Nowlan, qui était tout simplement un député difficile.

Si l'on se reporte à la période Mackenzie King-St. Laurent, on constate que certains secrétaires parlementaires ont occupé leur poste pendant 10 ans, même sous deux gouvernements, et qu'ils sont devenus des ministres de second rang. Ils faisaient de l'excellent travail. À cette époque, les comités ne se réunissaient pas très souvent et cela permettait aux présidents des comités de se spécialiser, après avoir acquis une certaine expérience.

Je me souviens avoir emmené à Washington un groupe de sénateurs et de députés, à une époque où j'avais encore des fonds pour le faire, pour examiner ce que l'on pouvait faire pour renforcer les comités. Une de ces choses était de nommer des présidents de comités expérimentés. Un membre charmant de Québec du Parti Conservateur venait d'être nommé président du comité de l'énergie. Il a été très franc. Il a déclaré : « La seule expérience que j'ai de l'industrie de l'énergie est celle que j'ai acquise lorsque je mets de l'essence dans ma voiture. »

Ministers should encourage their staff, the officials, to be as informative as possible. You mentioned you had Mr. Kroeger as a witness. When Mr. Kroeger was a deputy minister, he had sufficient confidence, he knew the subject well enough, and he negotiated the Crow's Nest agreement. He is writing a book on it now.

There is a fear that officials have of appearing before committees, not so much Senate committees, which they find more polite, usually better informed and much less political. That creates an environment where they are much more comfortable. So that all contributes to better committee reports, and you are the beneficiaries of that because most of those things you have done yourselves.

Senator Day: Mr. Dobell, thank you very much for your comments. I share your view that this is a very interesting proposal, and I believe that the concept is good in that if it is developed properly it will provide parliamentarians and committees within Parliament with more tools to do our jobs more effectively. So many people have said that committees must be given more help in this process to hold the government accountable, and that is the way it is supposed to work.

I am concerned about some of the wording that appears here in establishing this particular office. Were you here when Mr. Young and his group made some recommendations for some changes? Do you take issue with any of those proposed changes?

Mr. Dobell: I think he was right to try to put some constraint on requests from individual members. The bodies that should be assisted are the Houses themselves, and the committees. To me, the request for information by individuals can be, and is, well handled by the library. I do not think they need that in addition. If they are working together they can cross the corridor and say, "Give me a little help on this, would you."

I would go further than he did and say it should be eliminated.

Senator Day: Mr. Young discussed the two proposed amendments at page 98 of the bill, 79.2 (d) and (e). He referred to the words, "when requested to do so by members of either House, estimate the financial cost of any proposals." He said that could be anything.

Mr. Dobell: If PBO is going to be part of the library, I think that request should go through the normal channels and they would have all the people, the informed people, available.

I should not say this, but I know of occasions where some of these requests for quite serious work are then used to assist a member of the family who has a larger project in school. It does not happen often, but unfortunately it does happen occasionally.

Les ministres devraient encourager leurs collaborateurs, leurs hauts fonctionnaires, à être le plus ouvert possible. Vous avez mentionné que vous aviez entendu M. Kroeger. Lorsque M. Kroeger était sous-ministre, il avait suffisamment confiance en lui et connaissait suffisamment le sujet pour négocier l'Accord du Nid-de-Corbeau. Il écrit à l'heure actuelle un livre à ce sujet.

Les hauts fonctionnaires craignent souvent de comparaître devant les comités, pas tant devant les comités sénatoriaux, parce que leurs membres sont plus courtois, habituellement mieux informés et beaucoup moins partisans. Cela crée un climat dans lequel ils se sentent beaucoup plus à l'aise. Tout cela contribue à améliorer les rapports des comités et vous en bénéficiez parce que vous avez déjà fait vous-mêmes la plupart de ces choses.

Le sénateur Day : Monsieur Dobell, je vous remercie de vos commentaires. J'estime avec vous que c'est là une initiative très intéressante et je pense que c'est une bonne idée, si elle est mise en œuvre correctement, qui fournira aux parlementaires et aux comités du Parlement de meilleurs outils pour qu'ils fassent leur travail efficacement. Il y a tant de personnes qui ont déclaré qu'il fallait aider davantage les comités à demander au gouvernement de rendre des comptes et c'est bien la façon dont tout cela doit fonctionner.

Je me pose certaines questions au sujet des termes utilisés pour créer ce poste particulier. Étiez-vous ici lorsque M. Young et ses collaborateurs ont recommandé d'introduire certains changements? Y a-t-il des changements proposés que vous contestez?

M. Dobell : Je pense qu'il avait raison d'essayer d'apporter certaines limites aux demandes que peuvent présenter les membres du Parlement. Les organismes qui ont besoin d'un soutien sont les Chambres elles-mêmes et les comités. À mon avis, les demandes de renseignements présentées par des membres individuels peuvent fort bien être traitées par la bibliothèque, ce qu'elle fait d'ailleurs actuellement. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de leur offrir cette autre possibilité. S'ils travaillent ensemble, ils peuvent traverser le couloir et demander à leurs collègues de leur donner une aide sur un point particulier.

J'irais même plus loin que lui et dirais qu'il faudrait supprimer cette possibilité.

Le sénateur Day : M. Young a examiné les deux modifications proposées qui se trouvent à la page 98 du projet de loi, les alinéas 79.2*d*) et *e*). Il a fait référence à l'expression « à la demande de tout membre de l'une ou l'autre Chambre, d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée ». Il a dit que cela pouvait viser à peu près n'importe quoi.

M. Dobell : Si le DPB est intégré à la bibliothèque, je pense que les demandes devraient être examinées de la façon habituelle car il y a des personnes compétentes qui peuvent les examiner.

Je ne devrais peut-être pas vous dire cela mais je sais qu'il est déjà arrivé que certains demandent un travail d'envergure parce qu'ils voulaient aider un membre de leur famille à préparer un projet scolaire. Cela ne se produit pas souvent mais il est

This is an area where there is enough capacity to assist members, and it does not need more.

Senator Stratton: I am more curious about the time when we were going through the gun control issue. We were told it was \$2 million or \$3 million and it ended up at \$1 billion. We would get the Treasury Board officials in who would present the costs for this coming year and we would say to them, "What about next year?" I have been on the Finance Committee for a long time and it was consistent: We do not think there will be any costs; we think it is under control. There was no vehicle by which the committee could take hold of the situation. We wanted to do something, but we were frustrated in our endeavours to try to do something. This is the reason for this office, that just for that fact alone you could have the ability to say to someone, after two or three years of escalating costs like this, it is time to get something happening.

How do you perceive this office handling that type of situation?

Mr. Dobell: The real problem with that was what is called "vote-wording", was the trap. The gun control bill was included in the general administration bill of the Department of Justice, so that this new office should be encouraged — and this is something that would only come later; I do not think it can go in the bill — to get support for modification of some vote-wording.

From the executive's point of view, they like just a few votes because then they can move expenditure around easily without having to go back to Parliament. However, it means that things get lost. This new would certainly be able to examine and should find out the problems, but it would be easier for all of you if there were some modification of vote-wording as well so that particular controversial programs, the costs of those could be clearly seen at any time.

Senator Stratton: I appreciate that answer. It is where I was hoping you would go.

The other problem was as they were going through the implementation of this gun control bill and the costs kept escalating, they ran into a great number of unknowns, in particular, with software that did not do what it was intended to do.

They then changed departments for the management of the issue. My concern is with this new office managing a new program. Government should take risks and it certainly took a big risk on this one and, apparently, lost. For this kind of issue, where do you think this office would help us to better understand and help the department understand what went wrong and where it is going wrong? Our job is not only to look at the problem as we see it unfold but also to try to get in front of the problem. When we knew that a problem was unfolding and the department did

regrettable que cela soit arrivé. C'est un secteur où il existe des personnes tout à fait capables d'aider les membres des Chambres et il n'est pas nécessaire d'augmenter les ressources.

Le sénateur Stratton : Je m'intéresse davantage à l'époque où nous examinons la question du contrôle des armes à feu. On nous a dit que cela coûterait 2 ou 3 millions de dollars et cela a fini par coûter 1 milliard de dollars. Les représentants du Conseil du Trésor venaient nous dire quels seraient les montants nécessaires pour l'année à venir et nous leur demandions et pour l'année prochaine? J'ai longtemps été membre du Comité des finances et la réponse était toujours la même : nous ne pensons pas qu'il y aura d'autres coûts; nous estimons que nous maîtrisons la situation. Le comité ne disposait d'aucun moyen pour en apprendre davantage sur cette situation. Nous voulions faire quelque chose mais nous n'avions pas les moyens de faire davantage, ce qui était très frustrant. C'est la raison d'être de ce nouveau poste; il sera dorénavant possible de dire à quelqu'un, lorsque nous constatons qu'après deux ou trois ans les coûts continuent d'augmenter de cette façon, qu'il est temps de faire quelque chose.

Que pourrait faire, d'après vous, cette nouvelle structure dans ce genre de situation?

M. Dobell : La véritable difficulté vient de ce qu'on appelle « le libellé d'un crédit »; c'est là qu'est le piège. Le projet de loi sur le contrôle des armes à feu figurait dans le projet de loi relatif à l'administration générale du ministère de la Justice, de sorte qu'il faudrait encourager cette nouvelle structure — et c'est une chose qui ne peut venir qu'un peu plus tard, je ne pense pas qu'elle puisse être incluse dans le projet de loi — à obtenir un soutien pour que soit modifié le libellé des crédits.

Du point de vue du pouvoir exécutif, il est pratique de regrouper les crédits parce qu'il est alors plus facile de redistribuer les dépenses sans avoir à s'adresser à nouveau au Parlement. Une telle pratique rend cependant plus opaques certaines opérations. Cette nouvelle structure devrait permettre d'examiner cet aspect et de découvrir s'il y a des problèmes mais votre travail serait facilité si l'on modifiait aussi le libellé des crédits, de sorte qu'il serait plus facile de suivre le coût de certains programmes particulièrement controversés.

Le sénateur Stratton : J'apprécie votre réponse. C'était celle que j'attendais de vous.

L'autre difficulté que les fonctionnaires ont rencontrée, avec la mise en œuvre du projet de loi sur le contrôle des armes à feu et l'augmentation constante des coûts, est qu'ils ont fait face à de nombreuses inconnues, en particulier, avec le logiciel qui ne faisait pas ce qu'il devait faire.

Ils ont ensuite confié cette tâche à un autre ministère. Je me préoccupe de voir cette nouvelle structure gérer un nouveau programme. Le gouvernement doit prendre des risques et il a effectivement pris un grand risque avec cette question et il semble que cela soit un échec. Comment pensez-vous que cette structure pourrait nous aider à mieux comprendre les difficultés et à aider le ministère à savoir quelles sont les erreurs qui ont été commises? Notre rôle ne consiste pas uniquement à suivre le problème tel qu'il apparaît mais également à essayer d'y remédier. Lorsque

not seem to be managing it, which became apparent, we were frustrated by not being able to get in front of it and find a way to manage it. Do you see this office helping a committee, such as the Standing Senate Committee on National Finance, to accomplish that goal?

Mr. Dobell: It depends on what you mean by “manage.” The executive manages and Parliament holds the executive to account.

Senator Stratton: Yes, okay.

Mr. Dobell: Excuse me for being direct but I do not think it is the job of senators to tell the department how to run it. Rather, you want to be able to find out where it has gone wrong.

Senator Stratton: That is it, exactly. With my apologies, I used the wrong term. We need to get out in front of them because if they do not know or they cannot explain it to us, then surely to goodness this office must help us get there.

Mr. Dobell: Let us assume that the program was started with a single vote. Immediately after they run into problems, they have to come back and explain the problems that have arisen and ask for more money. You have to analyze whether that is an appropriate request. The answer is something as detailed, controversial and tricky as that. That agency would be able to help you to monitor it but if there were a single vote, it would come to your and their attention much more quickly.

Senator Stratton: A single vote is not likely to happen. In the view of governments, part of the reason they do these bills is so they can do precisely what they did. It does not matter which government because they can be placed in the same category. If we cannot have that, could that office truly help us?

Mr. Dobell: You would have heard about the problem much sooner if the office were to exist; there is no question about that.

Senator Day: I have a supplementary question. The Standing Senate Committee on National Finance initially demanded of Treasury Board that they show the gun control agency as a separate vote. We were the first committee, long before the Auditor General, to raise the flag that the agency did not appear to be managed well because the agency kept coming back for supplementary estimates, although the amounts were small in the beginning. You are right in saying that we needed to see it separately and not buried in another vote in order to do our job; and we were able to achieve that.

Senator Stratton: However, we were not able to solve the problem.

Senator Day: The second step is for the Senate to gain the attention for its reports that the reports deserve, but that is another issue. We raised the issue of the gun control agency long

nous avons constaté qu'il y avait là un problème et que le ministère ne semblait pas être en mesure de le gérer, ce qui est apparu peu à peu, nous avons été très frustrés de ne pas avoir les moyens de rechercher des solutions. Pensez-vous que cette structure pourrait aider un comité, comme le Comité permanent des finances nationales du Sénat, à réaliser ses objectifs?

M. Dobell : Cela dépend de ce que vous entendez par « gérer ». L'exécutif gère et le Parlement demande à l'exécutif de rendre des comptes.

Le sénateur Stratton : Oui, tout à fait.

M. Dobell : Excusez-moi d'être aussi direct mais je ne pense pas que le travail des sénateurs consiste à dire à un ministère comment il doit faire les choses. Vous voulez plutôt être en mesure de savoir quelles sont les erreurs qui ont été commises.

Le sénateur Stratton : C'est tout à fait ça. Excusez-moi, je n'ai pas utilisé le bon terme. Nous devons aller un peu plus loin que le ministère parce que si celui-ci ne sait pas quels sont les problèmes et s'il ne peut pas nous les expliquer, alors j'espère vraiment que cette structure pourra nous aider dans une telle situation.

M. Dobell : Supposons que le programme ait commencé avec un crédit unique. Dès que le ministère rencontre des problèmes, il doit s'adresser à vous et décrire les problèmes survenus et demander des fonds supplémentaires. C'est à vous de décider si la demande est appropriée. La réponse est aussi détaillée, controversée et complexe que cela. Cet organisme devrait être en mesure de vous aider à suivre ce genre de chose mais s'il y avait un crédit unique, vous et le ministère serez beaucoup plus rapidement au courant de l'existence de problèmes.

Le sénateur Stratton : Il est peu probable qu'on lui accorde un crédit unique. Du point de vue des gouvernements, la raison pour laquelle ils adoptent ce genre de projets de loi est qu'ils peuvent agir exactement de la façon dont ils l'ont fait. Peu importe de quel gouvernement il s'agit parce qu'ils font tous la même chose. Si nous ne pouvons pas obtenir cela, est-ce que le directeur parlementaire pourrait vraiment nous aider?

M. Dobell : Le problème vous aurait été signalé beaucoup plus rapidement s'il y avait eu un directeur; cela est certain.

Le sénateur Day : J'ai une question supplémentaire. Au départ, le Comité permanent des finances nationales du Sénat a exigé du Conseil du Trésor qu'ils attribuent à l'agence de contrôle des armes à feu un crédit distinct. Nous sommes le premier comité à avoir, bien avant le vérificateur général, signalé le fait que l'agence ne semblait pas être bien administrée parce qu'elle revenait constamment présenter des budgets de dépenses supplémentaires, même si les sommes demandées étaient faibles au départ. Vous avez raison de dire qu'il aurait fallu pouvoir examiner ce crédit de façon distincte et non pas l'englober dans un autre crédit pour pouvoir faire notre travail; nous avons réussi à obtenir cela.

Le sénateur Stratton : Nous n'avons toutefois pas réussi à résoudre le problème.

Le sénateur Day : La deuxième étape serait de faire en sorte que les rapports préparés par le Sénat suscitent l'attention qu'ils méritent, mais c'est là un autre débat. Nous avons soulevé la

before the Auditor General raised it but it was not picked up and noticed until the Auditor General talked about it. That issue is for another day. We are moving in the right direction by having a parliamentary budget officer. I am not sure that we have achieved what we want to achieve with the wording in the bill.

If we accept the wording as it reads and pass the bill, is it not be misleading to call this person a parliamentary officer? The individual will not be appointed by parliamentarians. We do not have any control over the budget of the parliamentary budget officer where normally a parliamentary officer works for Parliament and helps Parliament to do its job. Indirectly, we will receive help but we will not be involved in any way in the appointment of this person. Do you see that as a difficulty?

Mr. Dobell: I did not come here to suggest amendments. This situation is curious where an Order-in-Council appointment in a sense is made subordinate to another Order-in-Council appointment. I see it as a difficult, intense relationship.

If you separated it from the Library of Parliament, then you would create an independent agency. There would not be the same tension but that is a matter for senators to determine.

As I pointed out in answer to your question, the library can and should answer independently of this new PBO if you drop the reference to "any proposals." The library can handle that. It is funny to have someone who is an Order-in-Council appointment but, in effect, a subordinate to the Parliamentary Librarian.

Senator Day: You saw the appointment process wherein the Parliamentary Librarian chooses which PBO candidate is appointed.

Mr. Dobell: I do not know whether that came as an initiative of the Parliamentary Librarian or as a decision of the executive as the safest way to proceed. That is, perhaps, how it happened.

Senator Day: I do not know the answer to that, either. Perhaps we will find out before we finish this review.

Do you find it interesting or problematic that the parliamentary budget officer can hire specialists independently as the officer sees fit?

Mr. Dobell: The officer certainly should be able to do so.

Senator Day: In terms of creating tension, we would have an office within the Library of Parliament headed by a person who would bear the title of parliamentary officer but would not truly be a parliamentary officer. In effect, the officer would work under the Parliamentary Librarian but would have the authority to hire their own specialists, not in consultation with the librarian, and appoint people from the Library of Parliament. Presumably, that would be in consultation because the parliamentary budget officer

question de l'agence de contrôle des armes à feu bien avant que le vérificateur général ne le fasse mais personne n'a réagi; personne ne l'a remarqué avant que le vérificateur général en parle. Nous laisserons ce débat pour une autre fois. Nous allons dans la bonne direction en créant le poste de directeur parlementaire du budget. Je ne suis pas sûr que nous ayons obtenu ce que nous voulions de la façon dont le projet de loi est formulé.

Si nous acceptons la formulation actuelle et adoptons le projet de loi, ne serait-il pas trompeur d'appeler cette personne un agent du Parlement? Cette personne ne sera pas nommée par des parlementaires. Nous n'exerçons aucun contrôle sur le budget du directeur parlementaire du budget alors que normalement un agent du Parlement travaille pour le Parlement et aide celui-ci à faire son travail. Indirectement, nous recevrons de l'aide mais nous ne participons d'aucune façon au choix de cette personne. Pensez-vous que cela fasse problème?

M. Dobell : Je ne suis pas venu ici pour vous proposer des modifications. Il est quelque peu bizarre de voir qu'une personne nommée par décret relève d'une autre personne nommée par décret. Je pense que cela va créer des rapports difficiles et intenses.

Si l'on séparait ce nouveau poste de la Bibliothèque du Parlement, cela reviendrait à créer une agence indépendante. Il n'y aurait pas alors les mêmes tensions mais c'est une question que les sénateurs doivent trancher.

Comme je l'ai mentionné dans la réponse à votre question, la bibliothèque pourrait et devrait être indépendante du nouveau DPB si l'on supprime la référence à « toute mesure proposée ». La bibliothèque peut s'en occuper. Il est bizarre qu'une personne nommée par décret soit en fait la subordonnée du bibliothécaire parlementaire.

Le sénateur Day : Vous savez que le processus de nomination confie au bibliothécaire parlementaire le soin de choisir le DPB.

M. Dobell : Je ne sais pas si c'est là une initiative du bibliothécaire parlementaire ou une décision de l'exécutif qui recherchait la meilleure façon de procéder. C'est peut-être ainsi que cela s'est produit.

Le sénateur Day : Je n'ai pas non plus de réponse à cela. Nous l'apprendrons peut-être avant de terminer notre examen.

Pensez-vous qu'il est surprenant ou problématique que le directeur parlementaire du budget puisse embaucher des spécialistes comme il l'entend?

M. Dobell : Il me paraît normal qu'il puisse le faire.

Le sénateur Day : Pour ce qui est de créer des tensions, il y aurait un poste au sein de la Bibliothèque du Parlement qui serait dirigé par une personne qui aurait le titre d'agent parlementaire mais qui n'en serait pas vraiment un. En fait, ce directeur relèverait du bibliothécaire parlementaire mais aurait le pouvoir d'embaucher lui-même ses propres spécialistes, sans consulter le bibliothécaire, ainsi que des personnes travaillant pour la Bibliothèque du parlement. Cela se ferait, peut-on penser, en

would work for the Parliamentary Librarian as opposed to the Library of Parliament. Do those elements support your argument that some tension could develop?

Mr. Dobell: If the parliamentary budget officer is to be truly in control, it is necessary for his staff to report directly to him.

Senator Cochrane: Mr. Dobell it is wonderful having you here. Your experience and expertise is fascinating. I wish I had known of you and your expertise many years ago.

Would you like to see this parliamentary budget officer located in the Library of Parliament?

Mr. Dobell: I think there would be tension and constraint; it would complicate. On the other hand, I have the sense that there would be resistance to it being independent because it might become too strong; too much like the Auditor General.

Senator Milne: Mr. Dobell, I must admit that I was one of the greenhorns that you were speaking about when I with a first asked to chair this particular committee years ago. I protested that I was not a lawyer; what did I know about legal and constitutional affairs and they told me that was a good thing.

You have pointed out that this Order-in-Council appointee, working underneath another Order-in-Council appointee is sort of a "new animal." The questioning has gone around whether the office should be within the Library of Parliament or stand alone. Should the office stand alone? Should we make this amendment? The librarian told us that he was not involved in the drafting of this bill. I assume he did not ask for this.

Mr. Dobell: I think that is true, he did not ask for it. He is a friend of mine so I do not want to move him aside, but it seems that in the end, his life would be easier if it was a separate office.

Senator Milne: Or this person could not independently hire people within the parliamentary budget.

Mr. Dobell: The problem is that the Library of Parliament budget itself is limited. In the last Parliament the need was great and the library was constrained. If they stay in the library, the PBO will be given access to some of it, but then the two of them will be fighting over who is to be supported.

Senator Milne: This is one of my grave concerns because the Library of Parliament provides such an invaluable service to parliamentarians that I do not want to see their budget being leached away. Any budget for this particular officer should be in addition to the Library of Parliament.

consultation parce que le directeur parlementaire du budget travaille pour le bibliothécaire parlementaire et non pas pour la Bibliothèque du Parlement. Est-ce que ces aspects renforcent votre argument selon lequel cela pourrait créer des tensions?

M. Dobell : Pour que le directeur parlementaire du budget exerce un contrôle sur ses activités, il est nécessaire que les membres de son personnel se rapportent directement à lui.

Le sénateur Cochrane : Monsieur Dobell, je suis très heureuse que vous soyez venu. Vous avez une expérience et des connaissances fascinantes. J'aurais aimé savoir il y a des années que vous possédiez tout cela.

Vous paraît-il souhaitable que le directeur parlementaire du budget exerce ses fonctions dans les locaux de la Bibliothèque du Parlement?

M. Dobell : Je pense que cela va créer des tensions et des contraintes; cela va compliquer les choses. Par contre, j'ai le sentiment qu'un poste indépendant susciterait une certaine résistance, parce qu'il aurait alors trop de pouvoirs; il ressemblerait trop au vérificateur général.

Le sénateur Milne : Monsieur Dobell, je dois admettre que j'étais une des nouvelles dont vous parliez lorsqu'on m'a demandé il y a des années de présider ce comité. J'ai protesté en disant que je n'étais pas avocate et que je connaissais fort peu de choses sur les affaires juridiques et constitutionnelles; ils m'ont dit que c'était une excellente chose.

Vous avez fait remarquer que cette personne nommée par décret, travaillant sous la supervision d'une autre personne nommée par décret était un peu un « nouvel animal ». Nous nous demandons si le directeur devrait faire partie de la Bibliothèque du Parlement ou être indépendant. Devrait-il être indépendant? Devrions-nous modifier le projet en ce sens? Le bibliothécaire nous a affirmé qu'il n'avait pas participé à la rédaction du projet de loi. Je pense qu'il ne l'a pas demandé.

M. Dobell : Je pense que cela est vrai, il ne l'a pas demandé. C'est un ami de sorte que je ne voudrais pas l'écarter mais il me semble qu'en fin de compte, sa vie serait facilitée si le directeur était indépendant.

Le sénateur Milne : Ou si cette personne n'avait pas le pouvoir d'embaucher des gens de façon indépendante.

M. Dobell : Le problème est que le budget de la Bibliothèque parlementaire est limité. Au cours de la dernière législature, la bibliothèque avait de gros besoins et son budget était limité. Si le DPB est intégré à la bibliothèque, il aura accès à une partie de ce budget et ces deux personnes risquent de s'opposer sur la répartition des fonds.

Le sénateur Milne : C'est une de mes grandes préoccupations parce que la Bibliothèque du Parlement offre des services inappréciables aux parlementaires de sorte que je ne voudrais pas voir son budget réduit de façon indirecte. Le budget du nouveau directeur devrait s'ajouter à celui de la Bibliothèque du Parlement.

Mr. Dobell: If it stays there will undoubtedly be additional monies given, but then, potentially, there will be competition. It is a bit like the reverse of the gun control. I think that the demand would grow quite rapidly for it. When looking at the Auditor General, for example, the staff is huge.

Senator Milne: I also look at some parliamentarians that are likely to come up with multiple requests for information on various costing items.

Mr. Dobell: I would think it very important, if you decide to go down that route, that you absolutely remove that; the individual member can ask for it. They can go to the library and the library has many competent people to provide that assistance. You do not want the two agencies, if they are separate, competing once again.

Senator Milne: That would double the cost.

Your second suggestion was to add in the committee on government operations and expenses as a fourth —

Mr. Dobell: Estimates.

Senator Milne: Yes, estimates, as a fourth committee under section 79.2. It goes to (b) and then it has (i), (ii) and (iii) underneath it. It would be (iv); an extra committee should be added under there. That makes a good deal of sense to me because all four of these committees would then, in the normal parliamentary procedure, be chaired by opposition members. They certainly are in the Senate and they would be in the House of Commons as well.

Your third issue was on staffing. You need enough staff to help the standing committees make a real in-depth analysis of estimates and identify deficiencies in the performance reports. That is a further responsibility you would direct to this person.

Mr. Dobell: Obviously, that will not be part of the legislation. It depends on how the head of that agency looks at it. I think that is important. Since you gave me the opportunity to talk, I have done it.

Senator Milne: You are suggesting that as part of their role?

Mr. Dobell: That is correct.

Senator Joyal: Welcome, Mr. Dobell. I appreciate your contribution to parliamentary life. It is a great service you do to the people of Canada to make yourself available to Canada and to parliamentarians.

I want to come back on the issue of this new position because it has the potential of changing the capacity of Parliament to keep the government accountable. Considering the bill as a whole, it has the greatest opportunity and was probably not conceived like that. As you pointed out, the estimates, which is what the government has to deal with, was added in the House of

M. Dobell: S'il demeure au sein de la bibliothèque, on attribuera à celle-ci des fonds supplémentaires mais il y aura toujours le risque que ces deux services se fassent concurrence. Cela ressemble un peu à l'inverse du contrôle des armes à feu. Je pense que le nombre des demandes pourrait rapidement s'accélérer. Lorsqu'on pense au bureau du vérificateur général, par exemple, on constate qu'il a un personnel très important.

Le sénateur Milne : Je pense également qu'il est probable que des parlementaires vont présenter de nombreuses demandes d'information concernant l'évaluation des coûts.

M. Dobell : Il me paraît essentiel, si vous décidez de procéder de cette façon, de supprimer complètement la possibilité que les membres des Chambres puissent demander ce genre de choses. Ils peuvent s'adresser à la bibliothèque et celle-ci compte, parmi son personnel, de nombreuses personnes compétentes qui peuvent offrir leur assistance. Il ne faudrait pas que ces deux agences, si elles sont distinctes, soient encore une fois en concurrence.

Le sénateur Milne : Cela doublerait les coûts.

Votre deuxième suggestion était d'ajouter le comité sur les opérations gouvernementales et les dépenses comme quatrième...

M. Dobell : Les prévisions budgétaires.

Le sénateur Milne : Oui, les prévisions budgétaires, comme quatrième comité visé à l'article 79.2. Il y a l'alinéa b) et ensuite les sous-alinéas (i), (ii) et (iii). Cela constituerait le sous-alinéa (iv); on ajouterait un autre comité dans cette disposition. Cela me paraît une très bonne idée parce que ces quatre comités seraient, selon la procédure parlementaire normale, présidés par des membres de l'opposition. C'est ce qui se passe au Sénat et c'est ce qui se fait également à la Chambre des communes.

La troisième question que vous avez abordée est celle du personnel. Il faut qu'il y ait suffisamment de personnel pour aider les comités permanents à effectuer une analyse vraiment approfondie des prévisions budgétaires et déceler les lacunes dans les rapports sur le rendement. C'est une autre responsabilité que vous attribueriez à cette personne.

M. Dobell : Manifestement, cela ne fera pas partie du projet de loi. Cela dépendra de la façon dont le directeur parlementaire interprétera son mandat. Cela me paraît important. Vous m'avez fourni l'occasion d'en parler, et je l'ai fait.

Le sénateur Milne : Vous pensez que cela devrait faire partie de son rôle?

M. Dobell : C'est exact.

Le sénateur Joyal : Bienvenue, monsieur Dobell. J'apprécie la contribution que vous apportez à la vie parlementaire. Vous rendez un grand service aux Canadiens lorsque vous vous placez à la disposition du Canada et des parlementaires.

J'aimerais revenir sur la question de ce nouveau poste parce qu'il pourrait renforcer la capacité du Parlement d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. Si l'on examine l'ensemble du projet de loi, on constate qu'il offre de grandes possibilités dans ce domaine et qu'il n'a probablement pas été conçu de cette façon au départ. Comme vous l'avez signalé, la Chambre des

Commons when it studied the bill. I am convinced that we must strengthen the independence and the capacity of that role if we want the position to perform and achieve the results in the way that Senator Stratton and other member have been pointing out.

I am quite concerned that the terms were limited — was conceived originally to three years and then increased to five years — was added to the estimates. You now propose that we add the operations and estimate committee of the House of Commons. I am grateful that you pointed out that this is a new position within the government structure because that officer will have the statutory job or responsibility to provide objective analysis of the estimates of the government. This is not upon request; this is a yearly responsibility.

If you ask any person with a minimum of public administration experience what would be entailed in providing, “objective analysis to the Senate and to the House of Commons about the state of the nation’s finances, the estimates of the government and trends in the national economy,” you would immediately have an idea of the wide range of issues that are raised. We cannot have the perception that this person will be just there on call, waiting for members of Parliament or senators to ask for an opinion on this or that. That person will have to establish their own operation that will have the responsibility to give objective analysis of the state of the nation’s finances, the government estimates, and third, the trends in the national economy. If I were the person occupying that job, I would have to establish the capacity within my own office to do an objective analysis on those three topics. This is such an important addition in the government’s operations that it deserves the proper status and capacity to perform, if, as you say, this could be a major change in the way that Parliament holds the government to account.

Based on your experience, I wonder if we should not review the status of that person and the underlying capacities that should be provided if that position is to be meaningful within the context of the mandate that it receives from this legislation.

Mr. Dobell: I think I have already more or less responded to that question when it was asked by Senator Day.

The one qualification I would make in your general statement is that one must be very careful in distinguishing when you use the word “estimates.” This officer could not or should not start expressing opinions as to whether a government program is good or bad. It must only be based on the performance. That is objective, and it is post facto.

Senator Joyal: Value for money is the realm of the Auditor General.

Mr. Dobell: That is right.

Senator Joyal: There are two distinctive mandates. I know the mandate of the Auditor General is to evaluate.

communes a ajouté le domaine des prévisions budgétaires, ce dont s’occupe le gouvernement, lorsqu’elle a examiné le projet de loi. Je suis convaincu qu’il faut renforcer l’indépendance et la capacité du directeur si nous voulons qu’il puisse obtenir les résultats qu’il devrait rechercher selon le sénateur Stratton et d’autres.

Je suis très préoccupé par le fait que la durée de son mandat soit limitée — elle a été fixée au départ à trois ans et a été augmentée à cinq ans — et qu’on ait ajouté les prévisions budgétaires. Vous proposez maintenant d’ajouter le comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes. Je vous suis reconnaissant d’avoir signalé qu’il s’agissait là d’un nouveau poste au sein de la structure gouvernementale parce que ce directeur aura pour rôle, selon la loi, d’effectuer une analyse objective des prévisions budgétaires du gouvernement. Il ne procédera pas à cette analyse sur demande, mais c’est une tâche annuelle.

Si vous demandez à quelqu’un qui a un minimum d’expérience dans le domaine de l’administration publique ce que veut dire fournir « au Sénat et à la Chambre des communes des analyses objectives de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l’économie nationale », il vous dira immédiatement qu’il s’agit là de questions très vastes. Il ne faut pas croire à ce que cette personne se contentera d’attendre qu’on lui présente des demandes, et que les députés ou les sénateurs lui demandent son opinion sur un sujet ou un autre. Cette personne va devoir mettre sur pied sa propre structure qui sera chargée d’effectuer une analyse objective de l’état des finances de la nation, des prévisions budgétaires et troisièmement, des tendances de l’économie nationale. Si c’était moi qui occupais ce poste, je veillerais à disposer d’un personnel capable d’effectuer des analyses objectives de ces trois domaines. Cela représente un ajout tellement important aux opérations du gouvernement qu’il faut être prêt à attribuer à ce directeur les ressources dont il aura besoin, si cela constitue, comme vous le dites, un changement majeur dans la façon dont le Parlement demande au gouvernement de rendre des comptes.

D’après votre expérience, je me demande si nous ne devrions pas revoir le statut accordé à cette personne et les ressources qu’il faudrait lui fournir si l’on veut qu’il puisse véritablement remplir le mandat que lui attribue ce projet de loi.

M. Dobell : Je pense que j’ai déjà plus ou moins répondu à cette question lorsque le sénateur Day l’a posée.

J’apporterais une nuance à votre déclaration générale, à savoir qu’il faut être très précis lorsqu’on utilise le mot « prévisions budgétaires ». Ce directeur du budget n’aurait pas pour rôle de dire qu’un programme du gouvernement est bon ou mauvais. Il devrait uniquement se fonder sur le rendement. Cela est objectif et s’apprécie après coup.

Le sénateur Joyal : L’optimisation des ressources est le domaine du vérificateur général.

M. Dobell : C’est exact.

Le sénateur Joyal : Il y a donc deux mandats distincts. Je sais que le mandat du vérificateur général est d’évaluer le rendement du gouvernement.

Mr. Dobell: The Auditor General is *post facto*, too. This, in a sense, is immediate. The performance reports arrive in October to the House or to the Senate. That office should immediately sit down and compare them with their previous reports to determine to what degree they have met their goals and in what way are they trying to hide things that have gone wrong without actually being dishonest. That would make a huge difference.

Senator Joyal: My second point is about the strengthening of Parliament — the question that was put to you by our chair. If you look at the Gomery report, the first eight deal in one way or another with the work of committees. I have the French version, so I will paraphrase it in English. The first is: To offset the imbalance that exists between the resources that are available to the government and the resources that are available to parliamentary committees and their members, the government should increase considerably the financing granted to parliamentary committees.

That is the first Gomery recommendation, over and above all the allegations of scandal and so on. It is the same with the seventh recommendation: That the members of the committee of public accounts should be there during the whole period of a legislature or a Parliament, if you want. Continuity, expertise, independence and access to means are essential for any committees to perform its duties.

I totally subscribe to the objective of this position, but I am not so sure that we are initiating changes in the committee's work or procedures. The rules of the House would have to be changed because the estimates are deemed adopted by a day. The committee might not even have one meeting, and the estimates are deemed to be adopted. We must fundamentally change the procedure and the way that committees are supported by Parliament if we want this issue of accountability to be dealt with in a reasonable way. At the same time, should we not consider asking for, in adopting those provisions, a recommendation that there be immediate change brought to the way that the committees are structured and the way they perform their duties? Otherwise, the legislation will be good on paper but in practical terms it will not be implemented.

Mr. Dobell: I am not sure I fully agree with you. As an aside, if you look at the Gomery papers you will find the first one is mine. The first eight recommendations are taken from it, so I fully subscribe to all of them. Where I think I disagree with you is that this agency should not be commenting on the estimates as they are presented in the spring, in February, March, April, because that is political. The time that they should be engaged is the autumn, which the committees never look at that, but there are performance reports there then. That is objective information, and it is not political to say that they have promised something and they have not done it. That is just factual. When it comes to

M. Dobell : Le vérificateur général agit également après coup. L'activité dont nous parlons s'exerce, dans un certain sens, immédiatement. Les rapports sur le rendement arrivent au mois d'octobre à la Chambre et au Sénat. Ce directeur devrait immédiatement les comparer avec les rapports antérieurs pour vérifier si les objectifs ont été remplis et si le ministère concerné essaie de dissimuler certaines erreurs sans aller jusqu'à être malhonnête. Cela ferait une différence énorme.

Le sénateur Joyal : Mon deuxième point concerne la nécessité de renforcer le Parlement — la question qui vous a été posée par notre président. Si vous prenez le rapport Gomery, vous constaterez que le premier huitième du rapport traite de près ou loin du travail des comités. J'ai la version française, je vais donc la paraphraser en anglais. Voici la première recommandation : pour corriger le déséquilibre qui existe entre les ressources dont dispose le gouvernement et celles auxquelles ont accès les comités parlementaires et leurs membres, le gouvernement devrait augmenter considérablement le financement accordé aux comités parlementaires.

C'est la première recommandation du rapport Gomery, qui précède et chapeaute les allégations de scandale et le reste. Il en va de même de la septième recommandation : les membres nommés au Comité des comptes publics devraient s'attendre à être au service du comité pendant toute la durée de la législature. Continuité, expertise, indépendance et moyens financiers sont des éléments essentiels pour que les comités puissent exercer leurs fonctions.

Je souscris entièrement aux objectifs recherchés par la création de ce poste mais je ne suis pas certain que nous allons modifier la façon dont travaillent les comités. Il faudrait changer les règles de la Chambre parce que les prévisions budgétaires sont réputées adoptées à une date donnée. Il arrive que le comité n'ait même pas siégé, ce qui n'empêche pas que les prévisions budgétaires sont réputées avoir été adoptées. Il faudrait modifier en profondeur la procédure et la façon dont les comités sont appuyés par le Parlement si nous voulons que cette question de la responsabilité du gouvernement soit vraiment réglée. Parallèlement, ne devrions-nous pas envisager de demander, au moment d'adopter ces dispositions, de recommander que la structure des comités et la façon dont ils exécutent leurs fonctions soient immédiatement modifiées? Nous risquons autrement d'avoir une excellente loi sur papier mais qu'il serait concrètement impossible à mettre en œuvre.

M. Dobell : Je ne suis pas sûr d'être pleinement d'accord avec vous. Je signale en passant que si vous regardez les études effectuées pour le rapport Gomery, vous constaterez que la première est la mienne. Les huit premières recommandations sont tirées de cette étude de sorte que j'y souscris entièrement. Je crois que je ne suis pas d'accord avec vous sur le fait que cette agence ne devrait pas commenter les prévisions budgétaires au moment où elles sont présentées au printemps, en février, en mars ou en avril, parce que cela est un rôle politique. Cette agence devrait les étudier à l'automne, opération dont les comités ne s'occupent jamais, mais il y a à ce moment les rapports sur le rendement.

the estimates, you are right. Come May 31, they are adopted, or they are deemed to have been adopted whether they have been discussed or not.

Senator Day: In the House of Commons?

Mr. Dobell: That is right. However, there is no reason that they cannot go on examining the estimates. In other words, we have encouraged committees to keep looking. They are not judging whether the estimates are good or bad, but they should use that information in their other work. They are technically alive all year. The only thing that is not alive is that they must provide enough money so the government can function.

Senator Joyal: Again, I come back to the strengthening of Parliament. Should we not really take initiative to review the way we staff committees in terms of membership of members of Parliament? As you said yourself, the musical chair weakens the committee, by definition. There should be a balance between experience and training, because there is a continuous flow in Parliament. Should we not reconsider the way the chairs are elected and appointed by “government leaders” or leaders of the other parties? Should we not look at the way the committees function in terms of budget and capacity to hire support and so on? Should we not consider how the committees should structure their work, on which aspects they should concentrate their work and so on? I think there is a real benefit to study the way we have operated thus far in order to hold the government more accountable in the future on the basis of the help and support we receive from the PBO.

Mr. Dobell: I cannot disagree with anything you suggest. Indeed, if you would like to come and work for the Parliamentary Centre, we will give you an opportunity to express those views.

However, in effect, you digress from the principal questions about the decisions you need to take regarding this office. You could say it would be nice if these things were done, but I do not think you can put it into the legislation.

Senator Joyal: I am not saying that. If we satisfy ourselves that adopting this bill is good and, at the same time, we accept business as usual on Monday morning, I think we will have a nice statute on paper but we will not have changed the way Parliament holds the government to account.

Mr. Dobell: It certainly would be better if those things had happened, but I think you are taking on a whole lot.

Senator Joyal: Should we ask the Parliamentary Centre to restudy the operation of committees so that you can come forward with a recommendation?

C'est une information objective et ce n'est pas faire de la politique que de dire que tel ministère a promis quelque chose et qu'il n'a pas tenu sa promesse. C'est une constatation factuelle. Dans le cas des prévisions budgétaires, vous avez raison. Le 31 mai, elles sont adoptées ou elles sont réputées avoir été adoptées, qu'elles aient fait l'objet d'un débat ou non.

Le sénateur Day : À la Chambre des communes?

M. Dobell : C'est exact. Cependant, il n'y a rien qui empêche que se poursuive l'étude des prévisions budgétaires. Autrement dit, nous avons invité les comités à continuer de faire ce travail. Il ne s'agit pas de décider si les prévisions budgétaires sont bonnes ou mauvaises mais ils devraient pouvoir utiliser cette information pour exercer leurs autres attributions. Ils peuvent en théorie siéger toute l'année. La seule chose qu'ils ne puissent pas faire est de ne pas fournir au gouvernement suffisamment d'argent pour qu'il puisse fonctionner.

Le sénateur Joyal : Je reviens encore une fois à la nécessité de renforcer le Parlement. Ne devrions-nous pas prendre l'initiative de revoir la façon dont les membres du Parlement sont nommés aux différents comités? Comme vous l'avez dit vous-même, par définition, le jeu des chaises musicales ne peut qu'affaiblir les comités. Il faudrait en arriver à un équilibre entre l'expérience et la formation, étant donné que les membres du Parlement changent continuellement. Ne devrions-nous pas revoir la façon dont les présidents sont choisis par les « leaders du gouvernement » ou les leaders des autres partis? Ne devrions-nous pas revoir la façon dont les comités fonctionnent pour ce qui est de leur budget et de leur capacité d'embaucher du personnel, par exemple? Ne faudrait-il pas revoir la façon dont les comités structurent leurs travaux, les aspects sur lesquels ils devraient concentrer leurs efforts? Il serait à mon avis très utile d'étudier la façon dont nous avons fonctionné jusqu'ici dans le but de pouvoir amener le gouvernement à rendre des comptes à l'avenir, grâce à l'aide et à l'appui que nous recevrons du DPB.

M. Dobell : Je suis obligé d'être d'accord avec tout ce que vous proposez. En fait, si vous voulez venir travailler pour le centre parlementaire, nous vous donnerons l'occasion d'exprimer ces points de vue.

Néanmoins, vous vous écarterez des questions principales qui touchent les décisions que vous devez prendre au sujet de ce nouveau poste. Vous pouvez dire qu'il serait bon que ces choses soient faites mais je ne pense pas que vous puissiez les introduire dans ce projet de loi.

Le sénateur Joyal : Ce n'est pas ce que je dis. Si nous nous contentons simplement d'adopter ce projet de loi et acceptons de continuer de travailler lundi matin comme nous le faisons d'habitude, je pense que nous aurons une jolie loi sur papier mais que nous ne changerons pas la façon dont le Parlement demande au gouvernement de rendre des comptes.

M. Dobell : Ce serait certainement une bonne chose que tout cela se fasse mais je pense que vous en demandez beaucoup.

Le sénateur Joyal : Devrions-nous demander au centre parlementaire de refaire une étude du fonctionnement des comités pour que vous puissiez formuler une recommandation?

Mr. Dobell: If you would like to hire us, we would be pleased to do so.

Senator Stratton: This is a point of clarification. Is that all right, Senator Day? This is from Treasury Board, on the question of contracting authority. The note is 79.54 on top of page 100:

... provides that the contracting power, section 95(5.1) is subject to sections 74 and 75(2) of the Parliament of Canada Act, which provides that the officers, clerks and servants of the Library of Parliament are subject to the direction and control of the Speaker of the Senate and the Speaker of the House of Commons, and the Parliamentary Librarian has the control and management of the library. Together, these provisions mean that —

Senator Milne: Page 100?

Senator Stratton: Page 100, at the top. I will get this off the hard copy as well.

Together, these provisions mean that the PBO's power to contract is subject to the control and management of the librarian, as well as the direction of the Speakers.

The Chairman: Mr. Dobell, do you wish to comment on that? If not, on behalf of our committee, once again, thank you very much for coming. We have all appreciated your insights, based upon your years of experience and knowledge in this area, and it will help us in our deliberations.

Mr. Dobell: I have enjoyed it. Thank you very much.

We are joined by Don Drummond, senior vice-president and senior economist with the TD Bank Financial Group. He worked with the Department of Finance for 23 years in various senior positions, including Assistant Deputy Minister of Fiscal Policy and Economic Analysis, Assistant Deputy Minister of Tax Policy and Legislation and, most recently, Associate Deputy Minister. He joined the TD Bank in June 2000.

We are also joined by Mike McCracken, Chair and Chief Executive Officer with Informetrica Limited. Informetrica is a privately owned Canadian company specializing in quantitative economic research. The company's products and services provide comprehensive coverage of Canadian economic prospects and public policy.

The committee welcomes you both to our hearings.

Don Drummond, Senior Vice-President and Chief Economist, TD Bank Financial Group, as an individual: I apologize that I did not come with any prepared remarks. My excuse is that I was not given much notice. I certainly did look at the legislation, and I have a couple of comments to start off with.

First, and most important, this legislation is a good idea. I have lived with some of the problems encountered by not having this facility for 23 years, and this legislation is the right kind of

M. Dobell : Si vous voulez retenir nos services, nous serions très heureux de le faire.

Le sénateur Stratton : Une demande de précision. Me permettez-vous d'intervenir, sénateur Day? Cela vient du Conseil du Trésor; cela concerne le pouvoir de contracter. Il s'agit de la note 79.54 en haut de la page 100 :

[...] énonce que le pouvoir de contracter, le paragraphe 95(5.1), est assujéti à l'article 74 et au paragraphe 75(2) de la Loi sur le Parlement du Canada, qui prévoit que les greffiers et les membres du personnel de la Bibliothèque du Parlement sont placés sous l'autorité des présidents du Sénat et de la Chambre des communes et que le bibliothécaire parlementaire est responsable de la gestion de la bibliothèque. Combinées, ces dispositions veulent dire que [...]

Le sénateur Milne : À la page 100?

Le sénateur Stratton : À la page 100, en haut de la page. Je vais également vous citer ce passage à partir de la copie papier.

Combinées, ces dispositions veulent dire que le pouvoir de contracter du DPB est assujéti au pouvoir de gestion du bibliothécaire, ainsi qu'au contrôle des présidents.

Le président : Monsieur Dobell, voulez-vous commenter cela? Sinon, au nom du comité, je vous remercie encore une fois d'être venu. Nous avons tous apprécié vos idées, qui se fondent sur des années d'expérience et sur vos grandes connaissances dans ce domaine; elles nous seront utiles pour nos délibérations.

M. Dobell : J'ai été heureux de vous faire part de mes idées. Je vous remercie.

Don Drummond, vice-président principal et économiste principal du groupe financier Banque TD, vient d'arriver. Il a travaillé pendant 23 ans pour le ministère des Finances dans divers postes de la haute direction, notamment comme sous-ministre adjoint de la politique fiscale et de l'analyse économique, sous-ministre adjoint de la politique de l'impôt et de la législation et plus récemment, sous-ministre délégué. Il est entré à la Banque TD en juin 2000.

Mike McCracken, président-directeur général d'Informetrica Limited, vient également de se joindre à nous. Informetrica est une société canadienne privée spécialisée dans la recherche économique quantitative. Les produits et services offerts par cette société touchent un large éventail des projections économiques et politiques publiques canadiennes.

Le comité vous souhaite la bienvenue à tous les deux.

Don Drummond, vice-président principal et économiste en chef, Groupe financier Banque TD, à titre personnel : Je suis désolé de n'avoir pu préparer un exposé. Mon excuse est que je n'ai guère eu de temps pour le faire. J'ai néanmoins examiné le projet de loi et j'aimerais commencer par vous présenter quelques commentaires à ce sujet.

Premièrement, et surtout, ce projet de loi est une excellente idée. J'ai personnellement connu pendant 23 ans les problèmes soulevés par l'absence d'une telle institution, et ce projet de loi

approach. It was always frustrating to see bills presented, either private members' bills from the opposition or bills from the government, without being costed out or with totally unrealistic expectations. Someone would say that something would cost \$20 million, and it could cost hundreds of millions of dollars, yet the person promoting that bill did not have access to resources to know that information.

Some people see this legislation as an attack or a discomfort. When I was in the Department of Finance, I would have looked at it in the opposite way because I thought the existing situation put people in finance in an awkward position. I frequently assisted people with bills like that, but the help always seemed to be under the table, and a favour. You are compromising: Who are you accountable to, Parliament or the minister?

Therefore, I think this legislation is a good idea. It is a big step forward from the current structure in which there is a capacity within the House of Commons finance committee to have independent analysis of the forecasts, and the committee brought in outside contract people to help with that. History shows that the committee was reliant upon the people in the Department of Finance. That position is awkward because when you go before that committee, are you accountable to the Parliament and that committee, or are you accountable to the Minister of Finance? You are very much compromised in that position. That is the positive side.

I am not sure there is a negative side, but an interesting feature of the bill is that the legislation is vague as to what this officer is to do. If we take the proposed section 79.2(a), the role is to comment on the state of the nation's forecast. That is not necessarily a problem. If I was that officer, I would probably appreciate that vagueness because you could craft it in your image, but I am not sure what the drafters of the legislation and Parliament expect the person to do. Would they just comment on the Department of Finance forecast or would they do their own forecast? Would they do their forecast with an internal research capacity or would they contract people like Mr. McCracken to do the forecast for them?

If I had a notion of what kind of budget was to be provided I could probably answer those questions, because some you can do with a reasonable budget and some you cannot. I have heard some references, but again, it is not in the legislation. I do not know what kind of budgeting has any status. They could do a reasonable amount, but would certainly fall short of some possible expectations of what they will do. Again, they are to do research on economic and fiscal matters and on estimates, but there is no indication of what type of research. That is a wide-open field and I find that interesting.

constitue une bonne solution. Il était très frustrant de voir que des projets de loi sont présentés, soit à l'initiative d'un député de l'opposition soit à l'initiative du gouvernement, sans que le coût en soit évalué ou alors accompagné de prévisions tout à fait irréalistes. Quelqu'un disait que tel projet coûterait 20 millions de dollars alors qu'il coûtait des centaines de millions de dollars, mais la personne qui défendait le projet de loi ne disposait pas des ressources qui lui auraient donné accès à ce genre d'information.

Certains considèrent que ce projet de loi est une critique ou un obstacle. Lorsque je travaillais au ministère des Finances, j'aurais réagi de façon tout à fait opposée parce que je pensais que la situation qui régnait à l'époque plaçait les fonctionnaires des finances dans une situation délicate. J'ai souvent aidé des personnes à présenter des projets de loi de ce genre mais l'aide paraissait toujours fournie de façon indirecte et constituait une faveur. Il fallait faire un compromis : à qui dois-je rendre des comptes, au Parlement ou au ministre?

C'est pourquoi je pense que ce projet de loi est une excellente idée. Il représente un énorme progrès par rapport à la situation actuelle où le comité des finances de la Chambre des communes a les moyens d'obtenir une analyse indépendante des prévisions et peut embaucher à contrat des spécialistes de ce domaine. L'histoire montre que ce comité s'en remettait aux fonctionnaires du ministère des Finances. Cela les plaçait dans une situation délicate parce que, quand ils comparaissaient devant le comité, ils devaient se demander s'ils devaient rendre des comptes au Parlement et au comité ou alors au ministre des Finances. Cela les plaçait dans une situation compromettante. Voilà le côté positif.

Je ne suis pas sûr qu'il y ait un côté négatif, mais il est intéressant de noter que ce projet de loi ne précise guère ce que doit faire le directeur. Si nous prenons l'alinéa 79.2a), nous constatons que le rôle de ce directeur est de faire des commentaires sur les prévisions budgétaires nationales. Cela ne fait pas nécessairement problème. Si j'étais ce directeur, je serais sans doute heureux de l'imprécision de mon mandat parce que cela me permettrait de l'interpréter à ma façon mais je ne sais pas très bien ce que les rédacteurs du projet de loi et le Parlement voulaient que fasse cette personne. Doit-elle simplement commenter les prévisions du ministère des Finances ou préparer ses propres prévisions? Doit-il faire ses prévisions en utilisant son propre personnel ou embaucher à contrat des personnes comme M. McCracken pour qu'ils les préparent?

Si j'avais une idée du budget accordé à cette initiative, je pourrais probablement répondre à ces questions, parce qu'il y a certaines choses que l'on peut faire avec un certain budget et d'autres que l'on ne peut pas faire. J'ai entendu certaines choses mais là encore elles ne figurent pas dans le projet de loi. Je ne sais pas quels sont les montants envisagés. Il pourrait s'agir d'un montant raisonnable qui risque néanmoins de ne pas répondre aux attentes. Encore une fois, le directeur doit effectuer de la recherche sur des questions économiques et financières et sur les prévisions budgétaires mais le genre de recherche qu'il doit effectuer n'est pas précisé. C'est un domaine très large et je trouve cela intéressant.

The other issue I have is that it is very clear and it is written out precisely in the legislation that they be given appropriate access to the data; in other words, full access to the data, barring any confidentiality rules. I can speak from experience that doing this type of analysis involves more than just data. It is heavily dependent upon methodologies. As an example, the bulk of the budget measures or even the bulk of the private member's bills that come forward tend to involve aspects of the personal income tax system. The Department of Finance would traditionally cost those and traditionally develop the view of the economic impact by using a micro-simulation model, which is a sample of the personal income tax returns. I would be hard-pressed on the outside, and I think Mr. McCracken would be as well, to do those detailed costs without access to that type of tool. There was quite a controversy a number of years ago when Human Resources was denied access to that model, even using it for policy purposes. That is a question I had: Will this office be given access to that or will it be at the mercy of Department of Finance to run these methodologies for them?

My take, being in this business for a long time, is that when you have the data and the methodologies you can do things, and when you are dependent on someone else, you do not do things. Someone else is always busy and there is always a budget being prepared. While it is specified the deputy ministers of the respective departments are to give their utmost attention to these requests, which is in the legislation; it is not necessarily in the practice. You do need capacity for some of these in-house matters.

I hope there is realism about what this will address and what it will not address. This will not give a super-accurate budget forecast. It will help in that understanding. There is usually scorn when people say that, but the deficit is the difference between two large numbers. You change one a little bit, you change the deficit. This will not pinpoint it to the second.

There is a lot of information I do not think that this office will get and, in fact, it would seem that the budgets do not have. As an example, I would draw your attention to the 2006 budget. There is one entry in the 2006 budget for the entire total of program spending of almost \$100 billion. There is not one single break-out. I do not know what this officer would do with that information. How would you forecast that? It is one-third of the determination of the ultimate budget balance. Look at that budget. There is no estimate for spending. It is in the Department of Defence, overseas development assistance, Aboriginals, health and welfare, government wages: nothing. It is all aggregated into one lump.

I know why it is not broken out in the budget, because they never did resolve off the various central agencies and departments as single numbers, so there are problems this office will confront.

L'autre aspect qui m'intéresse est que le projet de loi précise très clairement que le directeur doit avoir accès aux données des ministères; autrement dit, accès intégral aux données, sauf règles en matière de confidentialité. Je peux vous dire, d'après mon expérience, que pour faire ce genre d'analyse, il ne suffit pas d'avoir des données. Ces analyses dépendent énormément des méthodologies. À titre d'exemple, la plupart des mesures budgétaires et même la plupart des projets de loi d'initiative parlementaire qui sont présentés touchent certains aspects du régime d'imposition du revenu personnel. C'était habituellement le ministère des Finances qui évaluait le coût de ces mesures et qui en précisait l'effet économique à l'aide d'un modèle de microsimulation, qui était basé sur un échantillon de déclarations personnelles d'impôt sur le revenu. J'aurais beaucoup de mal, ne faisant pas partie du ministère et je crois que ce serait également le cas pour M. McCracken, à calculer ce genre de coûts détaillés si je n'avais pas accès à cet outil. Ressources humaines a voulu utiliser ce modèle pour élaborer des politiques; cet accès lui a été refusé et cela a suscité toute une controverse. La question que j'aimerais poser est la suivante : le directeur aura-t-il accès à ces outils ou sera-t-il à la merci du ministère des Finances qui utilisera ces méthodologies pour lui?

À mon avis, et je connais ce domaine depuis longtemps, vous pouvez faire des choses lorsque vous disposez des données et des méthodologies, mais lorsque vous dépendez de quelqu'un d'autre, vous ne pouvez rien faire. Cette autre personne est toujours occupée et il y a toujours un budget à préparer. Le projet de loi précise que les sous-ministres des ministères concernés doivent examiner ces demandes avec le plus grand soin; mais ce n'est pas nécessairement ce qui se passe en pratique. Il faut avoir à l'interne des employés capables de faire ce genre de choses.

Il faut aborder avec réalisme ce que pourra faire ce directeur et ce qu'il ne pourra pas faire. Il ne pourra pas fournir des prévisions budgétaires extrêmement précises. Elles vont aider à comprendre certaines choses. Les gens n'aiment pas beaucoup que l'on parle de cette façon mais le déficit représente la différence entre deux chiffres considérables. Si vous modifiez l'un des deux chiffres, vous modifiez le déficit. Cela ne modifie pas le deuxième chiffre.

Je pense qu'il y a beaucoup d'information que ce directeur ne pourra pas obtenir et en fait, il semble que les budgets ne les contiennent pas. À titre d'exemple, j'attirerais votre attention sur le budget 2006. Ce budget contient une entrée qui s'élève à près de 100 milliards de dollars et qui correspond à l'ensemble des dépenses de programme. Ce montant n'est aucunement ventilé. Je me demande ce que ce directeur pourrait faire avec ce genre d'information. Comment pourrait-il établir une prévision à partir d'un tel chiffre? Cela représente un tiers de l'équilibre final du budget. Examinez ce budget. Il ne contient aucune prévision de dépenses. Il s'agit du ministère de la Défense, de l'aide au développement, les Autochtones, santé et bien-être, le traitement des fonctionnaires : rien. Tout est regroupé en un seul montant.

Je sais pourquoi ce montant n'a pas été ventilé dans le budget; c'est parce que le gouvernement n'a pas réussi à s'entendre sur un chiffre avec les divers organismes et ministères centraux, de sorte

Maybe this office will help resolve some of those problems; that could be positive.

Second, it is not just about the data that is specified. There are the methodologies. If the office does not have the sufficient resources, or sufficient access to them, they will not get too far.

In summary, on the forecasts, they need the information, but they will need adequate resources to do a legitimate job of either commenting on finance forecasts or doing their own. I am not sure the proposed legislation appreciates the complexity of costing out the various proposed budget measures and again they would have to be given access to that.

Finally, in terms of realism about what this will solve, I went before the Public Accounts Committee eight times with the Minister of Finance on the estimates of the Department of Finance. Remember, the Department of Finance looks after interest on the public debt, and all the major transfers are almost half of the government spending. In eight annual appearances we did not receive one single question on the Department of Finance estimates. If there had been a parliamentary budget office, the members of Parliament might have been better informed. Maybe there would have been a question or two. However, I do not think so. I thought we were unique. Since I have been out of government, I have asked that question of many deputies and ministers. They, too, have had that experience: They never get any questions on their estimates. It is always something current: What will be in the budget?

Again, this might help but there are root problems that I do not think that this office will solve, and that is fine. You cannot solve everything. I hope there will be a degree of realism. I know your task is in the legislation. My only particular point in the proposed legislation, which is either a blessing or a problem, depending on your perspective, is the vagueness as to what this office is supposed to do for Parliament.

The Chairman: Did you ever appear before the Senate National Finance Committee when you were in the Department of Finance?

Mr. Drummond: Yes, I did appear many times, but it was always over specific issues. It was not over questions of the estimates. Similarly, we did not receive any general questions on the estimates. We had huge programs. We had interest on the public debt. We had all the major transfers, and they moved by great amounts year by year. I accompanied a number of ministers in that process and they were armed with big briefing books and had studied them. They said, "Thanks a lot for making me spend all that time on them."

que ce sont là les problèmes auxquels devra faire face ce directeur. Il pourra sans doute résoudre certains de ces problèmes et cela serait une bonne chose.

Deuxièmement, il n'y a pas que l'accès aux données qui soit précisé. Il y a aussi les méthodologies. Si le directeur ne dispose pas de ressources suffisantes ou s'il n'a pas librement accès à des ressources, il ne pourra pas faire grand-chose.

Pour résumer, je dirais que pour les prévisions, le directeur aura besoin d'information mais il aura également besoin de ressources suffisantes pour faire du bon travail, pour commenter les prévisions financières ou effectuer ses propres prévisions. Je ne suis pas sûr que les rédacteurs du projet de loi aient bien saisi toute la complexité de l'évaluation des répercussions financières des diverses mesures budgétaires proposées et là encore, il faudrait qu'il ait accès à tout cela.

Enfin, pour être réaliste au sujet des problèmes qui pourraient être résolus, j'ai comparu devant le Comité des comptes publics à huit reprises avec le ministre des Finances au sujet des prévisions budgétaires de son ministère. N'oubliez pas que le ministère des Finances s'occupe des intérêts sur la dette publique, et que les grands transferts représentent près de la moitié des dépenses du gouvernement. Au cours de ces huit comparutions annuelles, on ne nous a pas posé une seule question au sujet des prévisions budgétaires du ministère des Finances. S'il y avait eu un directeur parlementaire du budget, il est possible que les députés auraient été un peu mieux informés. Ils auraient peut-être posé une question ou deux. Cependant, je ne le pense pas. Je pensais que notre cas était unique. Depuis que j'ai quitté le gouvernement, j'ai posé cette question à plusieurs sous-ministres et ministres. Ils ont tous constaté la même chose : on ne leur pose jamais de questions au sujet de leurs prévisions budgétaires. On leur pose toujours des questions sur la situation actuelle : qu'est-ce qui va figurer dans le budget?

Là encore, ce directeur pourra faire des choses utiles mais il existe des problèmes fondamentaux qu'il ne pourra pas résoudre, et cela est très bien. On ne peut pas résoudre tous les problèmes. J'espère que l'on fera preuve de réalisme à ce sujet. Je sais que votre travail consiste à examiner le projet de loi. La seule remarque que j'aimerais faire au sujet du projet de loi concerne l'imprécision du mandat du directeur, ce qui peut être une bénédiction ou un problème, selon le point de vue adopté.

Le président : Avez-vous déjà comparu devant le Comité sénatorial des finances nationales au moment où vous étiez au ministère des Finances?

M. Drummond : Oui, je l'ai fait nombre de fois, mais c'était toujours à propos de questions précises. Ce n'était pas à propos des prévisions budgétaires. De même, nous ne recevions pas de questions générales concernant les prévisions budgétaires. Nous avions des programmes de taille gigantesque. Nous avions de l'intérêt à verser sur la dette publique. Nous avions tous les grands transferts, et ce sont de grandes sommes qui circulaient tous les ans. J'ai accompagné un certain nombre de ministres à ce moment-là, ministres qui arrivaient armés de gros dossiers préparatoires qu'ils avaient étudiés. Ils disaient : « Merci bien de m'avoir forcé à passer tout ce temps à étudier ça ».

There are other issues brewing there. The estimates are not scrutinized by Parliament. That is a blunt statement, but I will stand by it. I will return to the budget example. Parliament is asked to vote authority on that and all it is getting for the entire total of direct program spending is one lump sum. Parliament does not receive any details in any department. I really do not know Parliament can sign off and vote on that.

Mike McCracken, Chair and Chief Executive Officer, Informetrica Limited: It would be useful to recognize that this activity, or something very similar to it, has been going on in the United States for many years, particularly since 1974, in the form of the Congressional Budget Office, with many of its structures not unlike what you are putting forward. To give you a rough idea, last year they reported 230 employees and a budget of U.S. \$35 million. They produced 95 papers, appeared before 30 committees, put out 600 federal cost estimates, and put out a thousand impacts on state and local governments and businesses more generally. This serves basically the Senate and the House in the U.S. If you are interested in further detail, including copies of all their studies, they are all available on www.cbo.gov. The notion of an open, transparent government in which ordinary people can also find out what is going on may be a virtue you would like to study more closely.

What will this parliamentary budget officer do? The proposed legislation started with a focus on the budget forecast, and that is tough enough, as Mr. Drummond has outlined. I see in there that it had added estimates-related research and analysis, so that the expenditure and tax measures specifically they can be asked to evaluate by any of the parliamentary committees, and, as well, the cost implications of bills that are proposals or private member's bills at an earlier state.

It is in some sense opening up. It will help Mr. Drummond's problem of this group not looking at the expenditure side because surely they will be as part of a review of the estimates as they are tabled. That may help them get a fix on where things are off, or not, as the case may be.

That brings us to the question of what concept we have of the resources available to this parliamentary budget office. Is it the salary of one junior person? It could be very cheap. It would probably not accomplish much, but it might be able to do something about one of the drivers of this whole area, which is the perceived bias in the Department of Finance forecasts over many years in their overall budget outlays.

If you want to be serious, you should be looking at a staff in the order of 50 to 150, consulting budgets, subscription services, a website to run it and a budget of about \$15 million.

Il y a d'autres questions qui se brassent. Les prévisions budgétaires ne sont pas décortiquées au Parlement. C'est une affirmation directe, mais je maintiens ce que j'ai dit. Je reviens à l'exemple du budget. Le Parlement est appelé à adopter des crédits à cet égard; tout ce qu'il a droit pour l'intégrité du programme direct, c'est une somme forfaitaire. Le Parlement ne reçoit pas de précisions, quel que soit le Ministère. Je ne sais vraiment pas si le Parlement peut donner son aval et voter des crédits à ce sujet.

Mike McCracken, président-directeur général, Informetrica Limited : Il est utile de savoir que cette activité, en fait une activité très semblable à celle-là, a lieu aux États-Unis depuis de nombreuses années, et particulièrement depuis 1974, sous les bons soins du Congressional Budget Office avec les nombreuses structures qu'elle comporte, qui ne sont pas sans rappeler ce que vous proposez. Pour vous donner une vague idée de la chose, l'an dernier, ces responsables ont déclaré avoir 230 employés et un budget de 35 millions de dollars US. Ils ont produit 95 communications, comparu devant 30 comités, publié 600 budgets fédéraux estimatifs et produit un millier d'énoncés d'impact sur les gouvernements d'État et locaux, et sur les entreprises, de manière plus générale. Le bureau en question est essentiellement au service du Sénat et de la Chambre aux États-Unis. Si vous voulez de plus amples précisions à ce sujet, y compris des exemplaires de toutes les études qu'ils réalisent, vous pouvez visiter le www.cbo.gov. La notion d'un gouvernement ouvert et transparent dont les gens ordinaires peuvent découvrir les activités présente peut-être quelques vertus que vous allez vouloir étudier plus à fond.

Que fait le directeur parlementaire du budget dont il est question? Le projet de loi traitait d'abord des prévisions budgétaires, tâche qui est déjà difficile, comme M. Drummond l'a montré. Je vois qu'une fonction d'analyse et de recherche à cet égard a été ajoutée, de sorte que l'un quelconque des comités parlementaires peut lui demander de chiffrer des dépenses et des mesures fiscales particulières, ainsi que les coûts que supposent les projets de loi à l'étape de proposition ou les projets de loi d'initiative parlementaire aux premiers stades.

Il y a là une sorte d'ouverture. Cela aidera à régler le problème que M. Drummond a évoqué, soit que le groupe n'étudie pas les dépenses, qui font à coup sûr partie de l'examen des prévisions budgétaires au moment où celles-ci sont présentées. Cela aidera peut-être les gens à déterminer les problèmes qu'il y a, si tant est qu'il y en a.

Cela nous amène à nous demander à quoi ressembleraient les ressources à la disposition du bureau du directeur parlementaire du budget. Est-il question du salaire d'un subalterne? Cela pourrait se faire à très peu de frais. Ça ne servirait probablement pas à grand-chose, mais ça servirait à régler le problème d'un des grands facteurs dans le dossier, soit le préjugé perçu depuis de nombreuses années en ce qui concerne les prévisions budgétaires du ministère des Finances et les dépenses globales qu'il prévoit.

Si vous voulez être rigoureux, vous devriez engager de 50 à 150 personnes, qui seraient chargées de préparer des budgets consultatifs, et avoir des services d'abonnement, un site Web pour tout diriger et un budget d'environ 15 millions de dollars.

If you look at the operations of the parliamentary library, for example, you can see almost a doubling every year of the accesses to the website by citizens for information about what is going on in Parliament. I have no reason to think that will suddenly stop. In fact, I think this function will provide some real meat on the bones of what is currently provided. Make sure you provide adequate initial resources or encourage people to do so.

There has been a brief experiment over several quarters of an external panel for budget forecasts that was used by the House of Commons Standing Committee on Finance. The panel had multiple members, and it put out quarterly forecasts of the budget. It was an open and transparent process. There was debate amongst the people there.

One area of difficulty has been mentioned by Mr. Drummond, namely the need for full cooperation from the central agencies. People engaged in that exercise tell me they always had to walk that tightrope. However, it is worth keeping.

The United States Congressional Budget Office has an advisory council made up of about 20 top economists in the United States who meet twice a year to comment both on the budgets and the other elements, but also on more general principles involved in what they are doing. The advisory council also includes all the past heads of the Congressional Budget Office because the head of the office changes with the control of the House of Representatives and Senate. There is more turnover than perhaps is anticipated in the system proposed here.

What challenges or issues will this group face? Challenges will probably start with inadequate resources. The group will scramble to do something with very little.

There will be tension with central agencies. The Department of Finance has a long history of opposing anyone who criticizes their efforts, whether that be the Economic Council of Canada, which the department managed to kill in 1991-92; private sector agencies, who the department takes great umbrage with, or other agencies within government federally and provincially. There is no reason to believe that blissfulness will suddenly emerge in that area.

Then, of course, the parliamentary budget officer must do something. This individual will have to lay down a track record. After four or five years, someone will tote up the numbers and see if the officer is any better than the Department of Finance or a random draw of numbers between plus and minus 100.

That history will always be there. I think it would be wise for this parliamentary budget officer to provide a variety of services and not have the job dependent on whether the individual captures, as Mr. Drummond described it, the small difference between two large numbers. Indeed, the parliamentary budget officer might well focus attention on how we should report this

Si vous analysez les activités de la Bibliothèque parlementaire, par exemple, vous constatez que le nombre d'accès au site Web de la part des citoyens qui souhaitent s'informer sur ce qui se passe au Parlement double ou presque tous les ans. Je ne vois pas pourquoi cela s'arrêterait subitement. De fait, je crois que le poste en question ajoutera vraiment de la substance à la structure qui existe déjà. Assurez-vous de prévoir des moyens initiaux adéquats ou encouragez les responsables à s'en assurer.

Au cours de plusieurs trimestres, on a essayé brièvement de recourir à un comité externe pour établir les prévisions budgétaires à l'usage du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Le comité en question comptait de multiples membres et produisait des prévisions budgétaires trimestrielles. Cela reposait sur un procédé ouvert et transparent. Il y avait débat entre les gens qui s'y trouvaient.

M. Drummond a évoqué un des points litigieux, soit la nécessité d'obtenir une pleine collaboration des organismes centraux. Les gens qui ont participé à l'exercice m'ont dit qu'ils devaient toujours marcher sur la corde raide. Toutefois, le jeu en valait la chandelle.

Aux États-Unis, le Congressional Budget Office compte un conseil consultatif formé d'une vingtaine d'économistes parmi les plus éminents du pays, qui se réunissent deux fois l'an pour commenter les budgets et les autres éléments, mais aussi des principes plus généraux associés à leurs tâches. Le conseil consultatif comprend également tous les anciens chefs du Congressional Budget Office, car il y a changement de la garde quand le contrôle change de main à la Chambre des représentants et au Sénat. Le taux de roulement y est peut-être plus élevé qu'il ne le serait suivant la formule qui est proposée ici.

Quels seraient les défis et les obstacles auxquels le groupe ferait face? L'insuffisance des ressources représentera probablement le premier défi. Le groupe se débattrait pour produire quelque chose avec très peu de moyens.

La relation avec les organismes centraux sera tendue. Depuis longtemps, le ministère des Finances s'oppose à quiconque critique ses efforts, qu'il s'agisse du Conseil économique du Canada, que le Ministère est parvenu à étouffer en 1991-1992, d'organismes du secteur privé, qui déplaisaient souverainement au Ministère ou encore d'autres organismes fédéraux ou provinciaux. Il n'y a pas lieu de croire que les relations dans le dossier se caractériseront subitement par une sorte de félicité.

Ensuite, bien entendu, le directeur parlementaire du budget doit agir. La personne qui occupe le poste devra se tailler une réputation. Au bout de quatre ou cinq ans, quelqu'un totalisera le tout et verra si le directeur s'en tire mieux que le ministère des Finances ou un tirage au sort pour trouver un chiffre entre 100 et -100.

L'histoire ne s'oublie pas. Je crois qu'il serait sage pour le directeur parlementaire du budget d'offrir une panoplie de services et de ne pas faire en sorte que son travail dépende, comme M. Drummond l'a évoqué, du fait de dégager la petite différence qui peut exister entre deux grands nombres. De fait, le directeur parlementaire du budget peut bien s'attacher à la façon

number. There is nothing magic about a zero or a 10.6. It could equally be a plus or minus 10 billion around some number like 7.2 or something, which would be as helpful as what they are now putting out.

Mr. Drummond is worried about the access to microsimulation models. These types of models are particularly valuable for evaluating personal income tax and sales-tax-type changes.

Fortunately, in Canada, we do have a separate microsimulation model that is maintained by Statistics Canada on an ongoing basis. The department has just released model 14, implying they have been doing this for at least 14 years. Indeed, often there is a lag between those models.

It is a very good tool. It is a static microsimulation model, subject to some difficulties. Generally speaking, I have not run across situations where people counter that it is not as good as, or not as correct as, the Department of Finance model is. However, if you feel that the Department of Finance model should be the one that people have access to, there is certainly legislation for that.

I recently came back from a conference on the microsimulation applications around the world. Norway has a system where the microsimulation model, which has a lot of detailed and specific information about individuals, is kept at the statistical agency, but it runs or is made for the Department of Finance and for other agencies within the Norwegian government to evaluate their proposals. Norway has learned to walk and chew gum at the same time. The country can actually service someone in the public without running into these apparent conflicts that we have here.

I think there is room to satisfy more technical areas by looking at what people do elsewhere. We would be well served by examining the activities in Europe more so than in the U.S.

Spain, for example, has recently put a microsimulation model on the Web where an individual can evaluate particular tax proposals, et cetera, and see the results right then and there. It is a straightforward tool and one which people are using increasingly to understand what is going on in that country. There is no reason we could not do the same thing.

Let me stop at that point and leave it open for questions. I tried to put some numbers out. You might want to contrast them with the total budget for the Library of Parliament. One of the first costing exercises you can assign this parliamentary budget officer might be to cost out their own program.

The Chairman: Mr. Drummond, I was interested in your comment that there is a lot of information this new parliamentary

dont nous signalons le nombre. Qu'il s'agisse de zéro ou de 10,6, cela n'a rien de magique. De même, cela peut ressembler à 7,2 ou à quelque chose du genre, à plus ou moins 10 milliards près, ce qui serait aussi utile que ce qu'on produit en ce moment même.

M. Drummond se soucie de l'accès aux modèles de microsimulation. Les modèles de ce genre se révèlent particulièrement utiles pour évaluer l'évolution de l'impôt sur le revenu des particuliers ou de la taxe de vente.

Heureusement, au Canada, il existe un modèle de microsimulation distinct que tient à jour Statistique Canada de façon permanente. On vient de lancer le modèle 14, ce qui veut dire qu'on s'adonne à l'exercice depuis au moins 14 ans. D'ailleurs, il y a souvent un écart entre les modèles produits.

C'est un très bon outil de travail. C'est un modèle de microsimulation statistique, qui comporte certaines difficultés. De manière générale, je n'ai pas vu de situations où les gens ont affirmé que le modèle n'est pas aussi bon, ou aussi exact que le modèle du ministère des Finances. Cependant, si vous croyez que le modèle du ministère des Finances est celui qui devrait être accessible aux gens, il y a certainement des mesures législatives utiles à cet égard.

Récemment, je suis revenu d'une conférence sur les applications du domaine de la microsimulation qui s'emploient dans le monde entier. La Norvège a un système où le modèle de microsimulation, qui comporte bon nombre d'informations détaillées et spécifiques sur les particuliers, est l'affaire d'un organisme de statistique, mais il est utilisé ou conçu pour le ministère des Finances et pour d'autres organismes qui, au sein du gouvernement norvégien, évaluent les propositions. La Norvège a appris à avancer sans se prendre les pieds dans les fleurs du tapis. Le pays peut servir un membre du grand public sans tomber dans un conflit apparent du genre de ceux que nous trouvons ici.

Je crois qu'il serait possible d'améliorer certains aspects techniques de l'exercice en regardant ce que les gens font ailleurs. Il nous serait utile d'examiner les activités qui se font en Europe davantage que ce qui se fait aux États-Unis.

L'Espagne, par exemple, a récemment mis sur le Web un modèle de microsimulation où l'utilisateur peut évaluer une proposition fiscale particulière et avoir accès sans tarder aux résultats. C'est un outil simple d'utilisation, un outil que les gens utilisent de plus en plus pour comprendre ce qui se passe dans le pays en question. Il n'y a pas raison de croire que nous ne pourrions faire de même.

Je vais m'arrêter là pour ouvrir le champ aux questions. J'ai essayé de donner quelques chiffres. Vous allez peut-être vouloir les comparer au budget global de la Bibliothèque du Parlement. Un des premiers exercices que vous pourriez attribuer au directeur parlementaire du budget en question, ce serait d'établir les coûts de ce programme.

Le président : Monsieur Drummond, j'ai été intrigué de vous entendre dire qu'il y a bon nombre d'informations auxquelles ce

budget officer will not get. From your years in the Department of Finance, you probably know that as a fact.

I am told that when the Minister of Finance and the Department of Finance prepare the budget, that it is a closed shop. The Treasury Board, which is responsible for preparing the Main Estimates, does not have access to a lot of the data that is available in that department.

Was that your experience when you were there? Is it still your experience? What do you think should be done so that this new parliamentary officer can have access to some of that information in a timely way?

Mr. Drummond: The Treasury Board certainly did not have access to the budget measures until shortly before the budget was finished, but the Main Estimates were based upon legislation. In a sense, the Treasury Board did not need it; that is not the problem. Treasury Board did not have access to the tax measures but, again, they did not need that.

The problem is a different one. I am going on a tangent, but I enjoy taking any opportunity to speak to it because it has kept me up more nights than anything else in my life.

When you go into a budget period, there is no single set of numbers that all central agencies and departments have agreed upon in spending, which is why in the 2006 budget you see only that total. There is no agreement on what the department funds for budgets.

This issue first came to a head during a program review in 1995, when we gave the departments not only what they were supposed to cut but what their new budget levels were. It became apparent there were four different sets of books on what the department spent. The PCO, Treasury Board, the Department of Finance and the department all had one, and they were all different. They could eventually be reconciled.

The Chairman: Through the Department of Finance?

Mr. Drummond: Through either the Department of Finance or the Treasury Board, but ultimately the Treasury Board did it in the Main Estimates. It took a long time, far too long for me.

I particularly remain scarred from this because there was a moment where the program review exercise almost collapsed, and it became apparent to everybody that we did that. That was 1995. We are sitting here in 2006 and it is still not resolved.

nouveau directeur parlementaire du budget n'aura pas accès. Comme vous avez travaillé pendant quatre années au ministère des Finances, vous êtes probablement à même de confirmer que c'est là un fait avéré.

On me dit qu'au moment où le ministre des Finances et le ministère des Finances préparent le budget, la boutique est fermée. Le Conseil du Trésor, qui a pour responsabilité de préparer le budget principal des dépenses, ne peut pas consulter nombre des données accessibles au ministère en question.

Est-ce que cela correspond à l'expérience que vous avez vécue quand vous y étiez? Est-ce encore votre expérience? Selon vous, que faudrait-il faire pour que ce nouveau directeur parlementaire puisse accéder en temps utile à certaines des informations en question?

M. Drummond : C'est certain, le Conseil du Trésor avait seulement accès aux mesures budgétaires un peu avant que la préparation du budget se termine, mais le budget principal des dépenses reposait sur la loi. D'une certaine façon, le Conseil du Trésor n'avait pas besoin de cela; le problème n'est pas là. Le Conseil du Trésor n'avait pas accès aux mesures fiscales, mais encore une fois, il n'en avait pas besoin.

Le problème est différent. Je vais prendre une tangente, mais je prends plaisir à parler de ce sujet, car il n'y a rien d'autre dans ma vie qui m'ait fait passer autant de nuits blanches.

Lorsqu'arrive la période budgétaire, il n'y a pas un seul et unique ensemble de chiffres sur lesquels l'ensemble des organismes centraux et des ministères se seraient entendus du point de vue des dépenses; voilà pourquoi le budget de 2006 ne donne que ce total. On ne s'entend pas sur ce que le Ministère prend pour facteur dans les budgets.

La question s'est d'abord présentée au moment d'un examen des programmes, en 1995. À ce moment-là, nous avons indiqué aux ministères non seulement ce qu'ils devaient réduire, mais aussi ce que représentaient leurs nouveaux niveaux budgétaires. Il est devenu manifeste qu'il y avait quatre séries de livres différents sur ce que dépensait le ministère. Le BCP, Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le ministère en avaient tous une série, et tous étaient différents. La situation allait pouvoir être réglée un jour.

Le président : Au ministère des Finances?

M. Drummond : Soit au ministère des Finances, soit au Conseil du Trésor, mais, au bout du compte, c'est le Conseil du Trésor qui l'a fait dans le budget de dépenses. Il a fallu attendre longtemps, vraiment trop longtemps selon moi.

J'en ai particulièrement souffert moi-même, car il y a eu un moment où l'examen des programmes s'est presque effondré, et il est devenu apparent aux yeux de tous que c'était notre oeuvre. C'était en 1995. Nous sommes là en 2006, et la question n'est toujours pas réglée.

If this parliamentary budget officer was expected to be current with the budget process and to be able to comment on it by the time the budget arrived, this officer would not know what the departmental spending numbers were, and probably would not know until a fair bit after.

To my mind, there is always a flaw in the Main Estimates because the Main Estimates do not match the budget numbers. I understand that.

The Chairman: I was trying to make that point.

Mr. Drummond: The difference, of course, is that the Main Estimates does not reflect things that do not have parliamentary approval, whereas the budget does.

From my perspective, there is not even a careful exercise to lay out the differences between the two. That is one reason why the Main Estimates have such little profile.

There was a time where the lock-up in the Main Estimates drew almost as many media members as the budget. Now the lock-up is just an empty room, and the Main Estimates are kept in a closet somewhere because no one understands them or is interested in them. That may be why the Main Estimates receive so little parliamentary scrutiny.

The Chairman: Do you not think there is a lot that can be done between Treasury Board and the Department of Finance to cooperate a bit more?

Mr. Drummond: Absolutely. It remains on my record to my discredit that, having identified this problem in 1995, I left in 2000 and I did not solve the problem. There were all kinds of initiatives and it was always going to happen and this was going to be a budget that does it, so I will take that part on my record. It has been six years since I left and the first thing I notice in the budget because I try, as Mr. McCracken probably does, to do my own set of fiscal numbers. You are starting where various different commitments have been made to increase defence so I want to know what defence will go and I look in the budget and what is there? There is one total for the entire department's spending. That is \$80 billion shown as one lump.

Personally I find that ridiculous. I really question when Parliament passes that budget, what are they passing? They are not passing an idea of what these individual departments are going to spend. It is basically just a blank cheque.

Senator Joyal: When I read clause 79.2(a), which gives the mandate to the PBO, it says that the mandate is to "provide objective analysis to the Senate and the House of Commons about the state of the nation's finances, the estimates and the government and trends in the national economy." What surprises me, Mr. Drummond, is that the Auditor General, the Chief Electoral Officer and others give a yearly report to Parliament. In this proposed legislation we do not have a time

S'il est attendu du directeur parlementaire du budget qu'il soit au courant du processus budgétaire et qu'il soit prêt à livrer ses observations au moment où le budget est présenté, il ne pourrait connaître les dépenses ministérielles. Il s'écoulerait probablement un bon moment avant qu'il puisse les connaître.

À mon avis, il y a toujours une lacune dans le budget principal des dépenses, car les chiffres du budget principal des dépenses ne concordent pas avec les chiffres du budget lui-même. Je comprends cela.

Le président : C'est ce que j'essayais de faire valoir.

M. Drummond : L'écart, bien entendu, tient au fait que le budget principal des dépenses ne traite pas des mesures qui ne sont pas approuvées par le Parlement, mais que le budget, lui, le fait.

À mon avis, il n'y a même pas de tentatives sérieuses pour présenter les différences entre les deux. C'est une des raisons pour lesquelles le budget principal des dépenses reçoit si peu d'attention.

Il y a eu une époque où le huis clos du budget principal des dépenses attirait presque autant de journalistes que le budget lui-même. Aujourd'hui, le huis clos se fait dans une salle vide, et le budget principal des dépenses est classé sur une tablette quelque part, car personne ne le comprend ou ne s'y intéresse. C'est pourquoi le budget principal des dépenses reçoit si peu d'attention de la part du Parlement.

Le président : Ne croyez-vous pas que le Conseil du Trésor et le ministère des Finances pourraient en faire beaucoup plus pour coopérer un peu?

M. Drummond : Tout à fait. C'est encore une tache dans mon dossier : ayant repéré le problème en 1995, j'ai quitté en 2000 sans l'avoir réglé. Toutes sortes de mesures ont été adoptées, cela allait toujours se faire, et voici le budget où cela va se régler... ce sera donc dans mon dossier. Cela fait six ans que je suis parti, et la première chose que je remarque dans le budget — car j'essaie, comme M. McCracken le fait probablement aussi, d'en arriver à mes propres chiffres. Je constate que divers engagements ont été contractés pour accroître le budget de la défense; je veux donc savoir où s'en va la défense, et je jette un coup d'œil au budget, et qu'est-ce qu'il y a là? Il y a un seul et unique total pour l'ensemble des dépenses du Ministère. C'est 80 milliards de dollars, un seul montant.

Personnellement, je trouve cela ridicule. Je me demande vraiment que fait le Parlement qui a adopté un tel budget : qu'est-ce qu'il adopte au juste? Il ne voit pas ce que les ministères particuliers auront dépensé. Il ne fait que remettre un chèque en blanc.

Le sénateur Joyal : Quand je lis l'alinéa 79.2a), qui donne son mandat au directeur parlementaire du budget — « ...de fournir au Sénat et à la Chambre des communes des analyses objectives de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale » — ce qui m'étonne, monsieur Drummond, c'est que le vérificateur général, le directeur général des élections et d'autres titulaires de charges publiques produisent tous les ans un rapport à l'intention

frame in the mandate. In other words, it does not say specifically that on a yearly basis we will get those conclusions or the results of the objective analysis.

Mr. Drummond: I absolutely agree on the time period and I would broaden it out. I can take clause 79(2)(a), I am now the parliamentary budget officer and I could say that I agree that the budget estimates looks reasonable, I see no problem with the Treasury Board's estimates and the trends in the national economy are very favourable, we are at an all-time low unemployment rate and I am finished. I have satisfied the legislation. I did that all in one sentence and I could do that every week if you want in terms of your time period. It is vague not only in time but it is a completely open book. I could have that one sentence or, as Mr. McCracken said, the CBO produced 79 reports and does its own independent fiscal forecast. That, too, would be consistent with this proposed legislation. One sentence or the CBO model; they are both consistent with the same legislation. Therefore the question becomes who fills this out? Someone fills this out and will it be filled out by the Library of Parliament, will it be filled out jointly by the House of Commons and the Senate, or will it be filled out by the parliamentary budget officer? I do not know. That part is not specified out in the bill.

There will be a history and a protocol established over the period of the first five years of this term, but you cannot take this proposed legislation and envision exactly what this office will do. That is probably fairly unique with a piece of legislation. Again, it is not necessarily a problem if you are a parliamentary budget officer and not necessarily a problem if you are a member of Parliament, but I do find it passing odd how vague it is.

Senator Joyal: Do you have a suggestion on how we should frame the terms of reference so that we do not end up with the minimum, but with a reasonable expectation of the contribution this position will bring to Parliament?

Mr. Drummond: Mr. McCracken and I both spoke about its resourcing. I do not want to mix up whether the cart goes before the horse or the horse is going before the cart, but I do not want to give it a mandate that will be unrealistic given its budget.

If I put a budget constraint aside, I would a semi-annual report on all these aspects. I think that they should be able to have a complete capacity to do a fully independent set of fiscal forecasts, not just comment that I agree with the finance forecast or I do not agree with the finance forecast. I would like them to have the independent capacity to be able to do their own, as the Congressional Budget Office does.

In regard to the trends in the national economy, you have the Department of Finance. There is an entire excellent statistical agency in Statistics Canada. That one I would rewrite, actually.

du Parlement. Dans le projet de loi que nous avons sous les yeux, le mandat accordé ne prévoit pas de délai. Autrement dit, on ne dit pas expressément que c'est tous les ans que nous allons avoir droit aux conclusions ou aux résultats de l'analyse objective des questions.

M. Drummond : Je suis tout à fait d'accord sur la question du délai et j'élargirais ça. À regarder l'alinéa 79(2)a), voilà que je suis directeur parlementaire du budget — et je dirais que, oui, les prévisions budgétaires semblent raisonnables, les prévisions du Conseil du Trésor et les tendances de l'économie nationale sont très favorables, le taux de chômage n'a jamais été si bas, voilà mon travail est terminé. J'ai satisfait aux exigences de la loi. J'ai fait tout cela en une seule phrase — et je pourrais faire cela toutes les semaines, si vous le voulez, par rapport au délai. C'est vague non seulement du point de vue de la période dont il serait question, mais c'est aussi un exercice complètement ouvert. Je pourrais en faire une seule et unique phrase, ou, comme l'a dit M. McCracken, le CBO produit 79 rapports et réalise ses propres prévisions. Cela serait aussi conforme à ce qui est dit dans le projet de loi. Une seule phrase ou encore le modèle du CBO; les deux sont conformes à la même loi. Il faut alors se poser la question : qui s'en occupe? Est-ce que ce sera la Bibliothèque du Parlement, est-ce que cela sera la Chambre des communes et le Sénat travaillant ensemble ou est-ce que ce sera le directeur parlementaire du budget? Je ne le sais pas. Ce n'est pas précisé dans le projet de loi.

Les cinq premières années du mandat serviront à établir les usages et un protocole, mais on ne saurait regarder ce projet de loi et envisager exactement ce que fera le directeur en question. C'est un cas qui est probablement assez unique pour un texte de loi. Encore une fois, ce n'est pas nécessairement un problème si vous êtes directeur parlementaire du budget et ce n'est pas nécessairement un problème si vous êtes parlementaire, mais je trouve tout de même curieux que ce soit si vague.

Le sénateur Joyal : Avez-vous une suggestion quant à la façon de formuler le mandat à proposer, pour que nous en arrivions non pas au minimum, mais plutôt à ce qu'on pourrait envisager comme une contribution raisonnable du directeur en question au Parlement?

M. Drummond : Monsieur McCracken et moi avons tous deux parlé des moyens à la disposition de la personne en question. Je ne veux pas vous dire s'il faut mettre les bœufs d'abord et la charrue après ou inversement, mais je ne voudrais pas d'un mandat qui n'est pas réaliste étant donné le budget qui y est associé.

Si j'oublie la contrainte budgétaire, je dirais qu'il faudrait produire un rapport semestriel sur toutes ces questions. Je crois que le bureau du directeur devrait disposer de tous les moyens voulus pour réaliser des prévisions entièrement indépendantes, et non pas seulement pour donner son aval aux prévisions des Finances sinon exprimer son désaccord à ce sujet. J'aimerais qu'il y ait les moyens d'agir indépendamment, comme le ce que fait Congressional Budget Office.

Pour ce qui est des tendances de l'économie nationale, il y a le ministère des Finances. Il y a un excellent bureau de la statistique — Statistique Canada. De fait, je réécrirais ce passage-là. Il n'est

You do not need them to do an independent report on the trends in the national economy. We have that well covered and we have all kinds of private sector firms, both Mr. McCracken and I are doing that. It is the fiscal where there is a gap because no one else has the resources to do that. I would relate it to the trends in the national economy as they affect the fiscal. I do not need them to tell me what the unemployment rate is; the employment rate is going down or GDP is going up. We have all that covered. However, I would be much more specific on what we want, particularly in the estimates. What do we want them to analyze in the estimates? Are these things reasonably costed or are they poorly reflected in the priorities of the government? I do not know. Poorly reflected in the priorities of the government, strikes me more as a role for the Auditor General than for this office, but the proposed legislation leaves that in a state of confusion I think.

Senator Joyal: Could you take it upon yourself to look into that wording and come forward to us with what you consider on the basis of your experience to be a better way to be realistic about the job of PBO on the basis of what you think the position should be supporting and the terms of reference, so that the expectation is not everything and at the end of it so nothing that everybody will be frustrated from what we can expect from them?

Mr. Drummond: I would do a completely different term of reference if it had Mr. McCracken's \$15 million or had the number I heard floating around. The amount of money I hear floating around is less than the entire budget of my small economics group. With a budget of that nature you could do some interesting things but you cannot do the things I just rhymed off right then. There is no point in setting an expectation that you can.

Senator Joyal: Yes, but on the other hand, as you said, it is so open-ended that any one of us around this table can expect that it will do the job but in fact it will not do the job. Therefore should we not be focusing more on what you think should be helpful for Parliament to do its job of keeping the government to account?

Mr. Drummond: Sure, as long as there is an understanding the flow becomes you set out that mandate and then you fund it in an adequate fashion.

The Chairman: I would like to hear Mr. McCracken's views on the same point about the wording.

Mr. McCracken: It is not surprising that in the legislation you do not have the specifics. It seems to me that until you know the resource level you cannot know for sure what is going on. You all have added material which will change that resource requirement as well. However, if I ask a staff member to give me a report on X tomorrow, or in one month or in six months, I will get a different product. The key would be to conceive of how can the Senate or the House committees specify when they want that material. It is

pas nécessaire que le directeur en question évalue de façon indépendante les tendances de l'économie nationale. Nous faisons déjà un bon travail dans ce dossier, et il y a toutes sortes d'entreprises du secteur privé qui s'y adonnent, M. McCracken et moi-même le faisons. C'est l'aspect budgétaire qui pose problème, car personne d'autre n'a les moyens. Je ferais un lien entre les tendances de l'économie nationale et la situation budgétaire. Je n'ai pas besoin qu'on me dise quel est le taux de chômage; que le taux de chômage est à la baisse ou que le PIB est à la hausse. C'est un travail qui n'a pas à être refait. Cependant, je serais nettement plus précis quant à ce que nous voulons, particulièrement dans les prévisions budgétaires. Qu'est-ce que nous voulons analyser dans les prévisions? Le travail d'estimation des coûts des mesures est-il bien fait, sinon est-ce mal harmonisé avec les priorités du gouvernement? Je ne sais pas. Si c'est mal harmonisé avec les priorités du gouvernement, il me semble que le travail relève davantage du vérificateur général que du directeur parlementaire du budget, mais le projet de loi ne dit pas clairement ce qu'il faudrait faire dans un tel cas, à mon avis.

Le sénateur Joyal : Auriez-vous l'obligeance d'étudier la formulation de cette disposition et de nous proposer ce qui, selon votre expérience, serait une façon plus réaliste de décrire le travail du directeur parlementaire du budget, compte tenu de ce que le poste devrait représenter selon vous et ce que devrait être son mandat — pour que cela ne donne pas tant « tout ou rien », si bien que le résultat finira pas frustrer tout le monde?

M. Drummond : J'établirais un mandat entièrement différent si j'avais les 15 millions de dollars de M. McCracken ou la somme d'argent dont j'ai entendu parler. La somme d'argent dont j'ai entendu parler est inférieure au budget global de mon petit groupe d'économistes. Un tel budget vous permettrait de faire des trucs intéressants, mais pas les trucs dont je viens de vous parler. Rien ne sert de fixer des attentes auxquelles vous ne pouvez répondre.

Le sénateur Joyal : Oui, mais, par ailleurs, comme vous l'avez dit, c'est un truc si ouvert que nous pourrions tous nous attendre à ce que cela soit satisfaisant, alors que, dans les faits, ce ne le serait pas. Alors, ne faudrait-il pas insister sur ce qui, à votre avis, serait utile au Parlement quand celui-ci veut que le gouvernement lui rende des comptes?

M. Drummond : Pourquoi pas, dans la mesure où on saisit l'ordre des choses — on établit le mandat puis on donne au bureau des moyens financiers adéquats.

Le président : J'aimerais savoir ce que M. McCracken pense du libellé du même passage.

M. McCracken : Il n'est pas étonnant que le projet de loi ne comporte pas de précisions. Il me semble que tant qu'on ne connaît pas l'ampleur des ressources, on ne sait pas très bien ce qui va se faire. Pour chacun, il y a des documents qui s'ajoutent et modifient l'exigence du point de vue des ressources. Cependant, si je demande à un membre du personnel de me produire un rapport sur X demain ou encore dans un mois ou dans six mois, ce ne sera pas le même produit que je vais obtenir. L'élément clé serait de

important for you to get the material when it is relevant to your deliberations. It is no good to have it six months after the fact.

On the other hand, by signalling them, would you give us by one month or one week from today your best estimate on this, that that comes conditional on resources that can be applied over that period? You could make it like a regulation or a stipulation that comes in the request for the parliamentary budget officer to carry on a piece of work on which you set the time parameter. For the budget you might specifically say I want it in 60 days or in 90 days from the tabling of the budget. In other words, an interval that provides sufficient time to do a decent job but not so long that it is a non-issue in terms of when it comes up.

That would be a way of framing it that perhaps could satisfy both. Then if you give it lots of resources you can be more demanding.

The Chairman: In terms of the language of the mandate, which was really the question coming from Senator Joyal, which was answered by Mr. Drummond, what do you say about the language?

Mr. McCracken: I would say in a timely fashion, and then what defines timely will be the request from the parliamentary committee or others. That is at least an idea for you to consider. You are trying to write something that will last 30, 40 or 50 years, right?

The Chairman: Yes, but in terms of the mandate, trends in the national economy, and so on.

Mr. McCracken: I would leave that, quite frankly. While Mr. Drummond does not think that matters and that the finance department is the best in the world in that regard, it is important to know what are the underlying assumptions behind a given forecast.

The CBO's forecast of the national economy is based on all current policies continuing. That is their setting. They put them out knowing they are unrealistic, but if it has not been approved in the legislation, it is not in the base case or the item off of which they will do it. They will therefore put out fairly large forecasts of budget deficits in the future, knowing full well that someone will have to take action sometime. They nevertheless do it that way as a starting point and then cost the impact off of that budget for different policies that they might do.

To some degree they have also begun talking about the problem: Does the budget itself affect the path of the economy, which is what we used to expect the Department of Finance to do, to try to affect the way the economy worked in a positive way. That tends not to be, I am told, a part of the current catechism at the Department of Finance. They take it on the basis of no feedback from whatever their budget measures are.

savoir : comment les comités du Sénat ou de la Chambre peuvent-ils préciser le moment où ils veulent obtenir les documents en question. Il est important pour vous d'obtenir les documents au moment où cela convient à vos délibérations. Il n'est pas utile de mettre la main sur le document six mois plus tard.

Par ailleurs, si vous dites aux gens : d'ici un mois ou une semaine, donnez-nous vos meilleures prévisions à ce sujet — cela tient à ce que les moyens nécessaires puissent être appliqués sur la période en question? Vous pourriez faire établir une règle ou une disposition qui figure dans la demande adressée au directeur parlementaire du budget à propos du travail à produire dans tel ou tel délai. Dans le cas du budget, vous pourriez dire : il faut avoir cela 60 jours ou 90 jours après le moment où le budget est présenté. Autrement dit, prévoir un intervalle qui laisse suffisamment de temps pour faire un travail correct, mais qui n'est pas si long qu'au bout du compte il devient inutile.

Voilà une façon de le formuler qui, peut-être, pourrait satisfaire les deux. Puis, si vous accordez des moyens considérables, vous pouvez être plus exigeant.

Le président : Pour ce qui est du libellé du mandat... c'était la question du sénateur Joyal, en fait, à laquelle M. Drummond a répondu... que pensez-vous du libellé?

M. McCracken : Je dirais « en temps utile », puis c'est la demande du comité parlementaire ou de quiconque qui définit cette notion. Voilà au moins une idée que vous pourriez envisager. Vous voulez rédiger une loi qui durera 30, 40 ou 50 ans, n'est-ce pas?

Le président : Oui, mais pour ce qui est du mandat, les tendances de l'économie nationale et ainsi de suite...

M. McCracken : Je laisserais ça tel quel, pour être franc. M. Drummond croit que ce n'est pas important et que le ministère des Finances fait le meilleur travail qui soit à cet égard, mais il importe de connaître les hypothèses sous-jacentes d'une prévision.

Les prévisions du CBO concernant l'économie nationale reposent sur l'idée que toutes les politiques en place continuent de s'appliquer. Voilà le contexte où ces gens travaillent. Ils savent que leurs prévisions ne sont pas réalistes, mais si la mesure n'a pas été approuvée dans une loi, elle ne fait pas partie du scénario qui sert de point de départ à l'exercice prévisionnel. Ils vont donc prévoir des déficits budgétaires assez importants à l'avenir, en sachant très bien que quelqu'un, à un moment donné, devra agir. Ils en font néanmoins le point de départ, puis prévoient les répercussions selon les différentes politiques qui pourraient s'appliquer.

Dans une certaine mesure, ils ont également commencé à parler du problème : le budget lui-même a-t-il une incidence sur l'évolution de l'économie, ce à quoi nous nous attendions jadis du ministère des Finances, pour essayer d'avoir une influence positive sur l'économie? On me dit que cela ne fait pas partie du nouveau catéchisme du ministère des Finances. On parle de l'idée qu'il n'y aura pas d'écho à propos des mesures budgétaires.

It would be preferable to have them do that broader part. They will have to spend their resources wisely.

Mr. Drummond: For clarity, Mr. McCracken started disagreeing with me, but I think he said the same thing as I did, just so we understand that. My point is that we do not need or even want this parliamentary budget officer to be commenting on trends in the national economy for the sake of commenting on trends in the national economy. It is trends in the national economy as they affect the fiscal situation. I would agree with Mr. McCracken and add the feedback of the fiscal situation from the national country.

I do not want to replicate what Statistics Canada does in reporting the trends of the national economy because the people there do a fine job and they have the resources to do that type of reporting. I do not expect to see a separate report from this parliamentary budget officer saying, this is what the economy has done, except for this is what the economy has done in terms of its relevance for the fiscal situation.

Mr. McCracken: Just so that you do not think we are of the same mind, Statistics Canada does not produce forecasts of the economy; it keeps track of the history of the economy. Statistics Canada is not an independent source of forecasts.

The other general comment is that there are elements of the forecast, the assumptions underlying the budgets, which are not spelled out. What they are will affect what might well happen to the kind of economy that you have.

A parliamentary budget officer can say, for example, by the way, my unemployment rate in this world looks like X. That would be a breakthrough. We have not even seen mention of the word “unemployment” in the federal budget during Mr. Drummond’s period there, and certainly no forecast of where it is going. The exchange rate is another total vacuum. Both of those have a substantial effect on specific government programs, corporate profits tax, unemployment insurance benefits and unemployment insurance contributions.

I am quite prepared to say these trends affect the responsibilities of the office in terms of costing and in terms of the budget impacts, but that is almost everything. It is just a question of the order in which you tick them off in terms of their relevance or their importance to the economy.

Senator Joyal: To summarize, you would qualify the trends in the national economy as they affect the fiscal situation of the country. You would add that to the proposed legislation.

Mr. Drummond: I would go even further, because I think we uncovered in our exchange another ambiguity. Trends could mean a comment on the historical trends or the outlook. You would want to be clear; you do not want the person to comment

Il serait préférable qu’ils assument la plus grande part. Ils devront utiliser leurs ressources judicieusement.

M. Drummond : Par souci de clarté, je dirais que M. McCracken a d’abord dit qu’il n’était pas d’accord avec moi, mais, ensuite, il a dit la même chose que moi, pour que tout le monde comprenne. Ce que je veux dire, c’est qu’il n’est pas nécessaire ou utile pour nous que le directeur parlementaire du budget traite des tendances de l’économie nationale pour le plaisir de traiter des tendances de l’économie nationale. Il s’agit des tendances de l’économie nationale en tant qu’elles ont une incidence sur la situation financière du gouvernement. Je serais d’accord avec M. McCracken et j’ajouterais les échos sur la situation financière du pays.

Je ne veux pas reprendre le travail que fait déjà Statistique Canada quand il s’agit d’établir les tendances de l’économie nationale : les gens là font un très bon travail et ils ont les ressources nécessaires pour s’y adonner. Je ne m’attends pas à avoir un rapport distinct de la part du directeur parlementaire du budget pour dire : voici les résultats de l’économie — sauf pour dire voici en quoi l’économie touche la situation budgétaire de l’État.

M. McCracken : Seulement pour que vous ne pensiez pas que nous sommes d’accord là-dessus : Statistique Canada ne produit pas de prévisions économiques; c’est un bilan de l’économie qui est produit. Statistique Canada n’est pas une source indépendante de prévisions.

L’autre observation générale que je ferais, c’est qu’il existe des éléments de la prévision, des hypothèses sous-tendant les budgets, qui ne sont pas explicités. Leur nature aura peut-être une influence sur le genre d’économie que vous aurez.

Un directeur parlementaire du budget pourrait affirmer, par exemple : soit dit en passant, voici ce que serait le taux de chômage dans le monde que je décris. Ce serait une percée. Nous n’avons même pas vu la moindre mention du terme « chômage » dans le budget fédéral pendant le séjour de M. Drummond, certainement aucune prévision de l’évolution du taux de chômage. Le taux de change? Le néant aussi. Or, les deux phénomènes ont un effet important sur des programmes gouvernementaux particuliers, l’impôt sur le bénéfice des sociétés, les prestations d’assurance-chômage et les cotisations à l’assurance-chômage.

Je suis pleinement disposé à dire que les tendances en question ont une incidence sur les responsabilités du bureau, du point de vue des coûts à établir et du budget à prévoir, mais c’est presque tout qui entre en ligne de compte. Il s’agit seulement de savoir dans quel ordre vous les cochez dans votre liste, en ce qui concerne leur pertinence ou leur importance du point de vue économique.

Le sénateur Joyal : Pour résumer, vous parleriez des tendances de l’économie nationale en tant qu’elles ont une incidence sur la situation budgétaire du pays. Vous ajouteriez cela au projet de loi.

M. Drummond : J’irais encore plus loin, car je crois que notre échange a mis au jour une autre ambiguïté. Les « tendances » pourraient renvoyer à des tendances historiques ou à des perspectives. Il faudrait être clair; vous ne voulez pas que la

on the past. More particularly, you want them to comment on the future rather than the past because, again, the past is adequately covered at the moment.

Senator Joyal: Would you keep the fact that there should be a time frame to get those conclusions that provide, on a semi-annual basis, an objective analysis?

Mr. Drummond: Yes. I have not thought about this; I am winging it at this point. You might want to be precise about when in the semi-annual time frame. It strikes me that you would not want it too far out. You want to connect it to the budget cycle.

Senator Joyal: As you said, when the data would be made available, it will be useful for Parliament so that there is not a discrepancy of two or three months, which can make a difference on the accuracy of the conclusions.

Mr. McCracken: It cannot start before the budget is tabled. That is what you are trying to determine as the statement there. The question is: What is a reasonable response time to expect a group of people to be able to come up with something which, on the one hand is cogent, and on the other hand is timely?

I do not know why I say it, but to me 60 days would be a good test. If they deliver on that consistently, you can tighten up the screws to 30 or 45 days. It is not like we know when that budget will be. There is a notional time of sometime in March or April, but we have a few instances where they are at other periods, and we have had economic statements which were really budgets and vice versa.

Mr. Drummond: I think the key report is not the one after the budget. The key report is the one that comes in the fall. It is the fiscal outlook in the fall that sets the framework for the budget. The decisions are already made by the budget, but it is in that October, November, December period when all the decisions are being made.

The Chairman: That is what Mr. Dobell told us this morning.

Mr. Drummond: That is right. Do I have resources, do I have to cut spending or raise taxes on balance? Do I have \$10 billion that I can play around with here? That is when you need to know it. I would think somewhere at a reasonably close proximity to the government's fall update would be one of the semi-annual reports, and the second could be *ex post* to the budget. I would be more interested in the pre-budget one than in the post-budget one.

Senator Joyal: In other words, there is room there to qualify the time within the fiscal year whereby the conclusion of the objective analysis should be made available to parliamentarians.

Mr. Drummond: Yes. I think we have made the language a little more precise in our give and take here in terms of what they would do in those three instances. We have added a time dimension to it, and what is still to be debated for you is what does it mean to analyze the state of the nation's finances? Is it just

personne traite du passé. Plus particulièrement, vous voulez qu'elle parle de l'avenir, plutôt que du passé, car, encore une fois, le passé est bien couvert en ce moment.

Le sénateur Joyal : Garderiez-vous l'idée de devoir obtenir dans un délai donné les conclusions de l'analyse objective en question, disons par semestre?

M. Drummond : Oui. Je n'y avais pas pensé; j'improvise donc. Vous allez peut-être vouloir dire précisément à quel moment, pendant le semestre. Il me semble qu'il faudrait que ce ne soit pas trop éloigné. Vous voulez faire un lien avec le cycle budgétaire.

Le sénateur Joyal : Comme vous l'avez dit, quand les données sont rendues accessibles, ce sera utile au Parlement — pour qu'il n'y ait pas d'écart de deux ou de trois mois, ce qui peut jouer sur l'exactitude des conclusions.

M. McCracken : On ne peut commencer avant que le budget soit présenté. C'est ce que vous essayez de déterminer. La question est la suivante : quel serait le délai raisonnable si vous demandez à un groupe de personnes d'en arriver à une analyse qui, d'une part, est cohérente, et qui, d'autre part, est livrée en temps utile?

Je ne sais pas pourquoi je dis cela, mais, selon moi, 60 jours représenteraient un bon délai. Si les gens du bureau produisent quelque chose de conséquent dans le contexte, vous pouvez serrer la vis et demander d'obtenir cela dans les 30 ou les 45 jours. Ce n'est pas comme si nous connaissions le budget d'avance. Il y a théoriquement une période, à un moment donné, en mars ou en avril... mais il y a quelques cas où c'est à un autre moment, et nous avons eu droit à des exposés économiques qui, en fait, étaient des budgets, et inversement.

M. Drummond : À mon avis, le rapport clé n'est pas celui qui est produit après le budget. Le rapport clé, c'est celui qui est produit à l'automne. Ce sont les perspectives financières de l'automne qui servent de cadre au budget. Au moment du budget, les décisions sont prises, mais c'est en octobre, en novembre, en décembre qu'elles se prennent toutes.

Le président : C'est ce que M. Dobell nous a dit ce matin.

M. Drummond : Voilà. Ai-je les moyens d'agir, sinon est-ce qu'il faut réduire les dépenses ou augmenter les impôts? Est-ce que j'ai une marge de 10 milliards de dollars? C'est à ce moment-là qu'il faut savoir. Je crois qu'un des rapports devrait être produit à un moment qui est raisonnablement proche de la mise à jour financière de l'automne que fait le gouvernement, et le deuxième serait produit une fois le budget présenté. C'est le rapport prébudgétaire qui m'intéresse davantage.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, il y a une marge — nous pouvons préciser le moment, durant l'exercice, où les conclusions de l'analyse objective devraient être révélées aux parlementaires.

M. Drummond : Oui. Je crois que nous avons précisé un peu le passage, grâce à l'échange que nous avons eu ici, pour parler des trois cas en question. Nous y avons ajouté une dimension temporelle; il reste à savoir ce que cela veut dire d'analyser la situation financière du pays. S'agit-il de commenter simplement

a comment on what finance is doing or is it to have your own independent capacity to create another view? We then come back to the resourcing issue.

Senator Day: In the section we are looking at here, section 79, pages 97-98 of Bill C-2, you can see most of the mandate of this new parliamentary budget officer. We were just talking about the very first paragraph, but most of the mandate is to provide support to the standing committees of both Houses. Down at the bottom we have discussed clauses *(d)* and *(e)* for individual parliamentarians providing support. It is a team of experts standing by; much like the parliamentary library does now in helping us with research and that kind of thing.

I see the paragraph you have been talking about at page 97 and I see that as being kind of a different mandate and one that is not there just to serve committees and Parliament but to start acting more like the Congressional Budget Office in the U.S. Our equivalent in Canada would be the Auditor General who makes her own decisions where she will go, what she will look at, and comes out with reports that are timely but not directed by parliamentarians. She goes ahead and does these on her own. Is that what you see happening as you read section 79.2(a)?

Mr. Drummond: I see that proposed subsection *(a)* is very different from *(b)*, *(c)*, *(d)* and *(e)*, on which I did not comment much because I understand them and they are fairly straightforward. The distinction is not that the Congressional Budget Office does only 79.2(a) because it also does 79.2(b), *(c)*, *(d)* and *(e)*. They cost many kinds of proposals so that is one of their regular clauses. Those are straightforward and the language is fairly obvious. If a bill comes before the House, the parliamentary budget office would submit a costing. If a member of the government, the opposition or the Senate were contemplating something but had not yet got to the point of the bill, they could request the PBO to assist them in the costing. Those are entirely appropriate activities and it is my view that you do not need any further specification as to what is implied under that. Proposed section 79.2(a) is so open-ended. I agree that they are completely different. The other ones are driven by requests whereas *(a)* is more routine and regular, although there is no time dimension. It might be or might not be regular but I would envision it as more regular.

Senator Day: Parliamentarians have been looking for support for committees in their work of studying estimates and reports in the fall on performance, et cetera. We have been receiving some support from the Library of Parliament but there is suggestion that perhaps it could be better. That has driven this proposal. Has proposed section 79.2(a) not gone further than what we are looking for? Perhaps it will create something that we might not need or want in Canada.

les mesures adoptées aux Finances ou de réaliser de manière indépendante une autre analyse? Ce qui nous ramène à la question des ressources.

Le sénateur Day : Dans la partie que nous regardons, l'article 79, pages 97-98 du projet de loi C-2, on voit l'essentiel du mandat du nouveau directeur parlementaire du budget. Nous venons de parler du tout premier paragraphe, mais l'essentiel du mandat consiste à appuyer le travail des comités permanents des deux Chambres. Tout en bas, il y a les alinéas *d)* et *e)* dont nous avons discuté, qui parlent de l'appui au travail de parlementaires individuels. C'est un groupe d'experts qui attend une commande; ça ressemble beaucoup à la Bibliothèque du Parlement, dans l'état actuel des choses, qui nous aide à faire des recherches et ainsi de suite.

Je vois l'alinéa dont vous parlez à la page 97 et j'y vois une autre sorte de mandat, et il s'agit non seulement d'être au service des comités et du Parlement, mais aussi de commencer à faire un travail qui ressemble davantage à celui du Congressional Budget Office aux États-Unis. Au Canada, notre équivalent serait le bureau de la vérificatrice générale, qui décide elle-même de ce qu'elle va faire, des dossiers qu'elle va étudier, et qui produit des rapports en temps utile, mais qui ne sont pas commandés par des parlementaires. Elle décide et elle produit elle-même ces rapports. Est-ce le genre de travail que vous voyez en lisant l'alinéa 79.2a)?

M. Drummond : Je vois que l'alinéa *a)* proposé est très différent des alinéas *b)*, *c)*, *d)* et *e)*, dont je n'ai pas beaucoup parlé car ils sont plutôt clairs, et je les comprends. La distinction ne tient pas au fait que le Congressional Budget Office ne se charge que de ce qui est prévu à l'alinéa 79.2a), car il assure également les fonctions prévues aux alinéas 79.2b), *c)*, *d)* et *e)*. Il établit le coût de nombreux types de propositions, alors c'est l'une de ses fonctions régulières. Ces alinéas sont directs, et le libellé est plutôt clair. Si un projet de loi devait être présenté à la Chambre, le directeur parlementaire du budget soumettrait l'estimation du coût. Si un membre du gouvernement, de l'opposition ou du Sénat songeait à une initiative, mais ne s'était pas encore rendu à l'élaboration du projet de loi, il pourrait demander l'aide du DPB aux fins de l'estimation du coût. Il s'agit d'activités tout à fait appropriées, et j'estime qu'il n'y a pas lieu de s'interroger davantage sur l'incidence de cela. L'alinéa 79.2a) proposé est tellement ouvert. Je conviens du fait que les autres alinéas sont totalement différents. Les autres fonctions sont assurées sur demande, alors que l'alinéa *a)* relève davantage du quotidien, des activités régulières, même s'il n'y a aucune dimension temporelle. C'est peut-être régulier ou ça ne l'est pas, mais j'envisagerais cette fonction davantage comme une activité régulière.

Le sénateur Day : Les parlementaires cherchent à obtenir du soutien pour leurs comités chargés d'étudier les prévisions budgétaires et les rapports sur le rendement présentés à l'automne, et cetera. Nous bénéficions du soutien de la Bibliothèque du Parlement, mais on laisse entendre que cela pourrait être mieux. C'est un élément qui a motivé l'élaboration de cette proposition. L'alinéa 79.2a) proposé ne va-t-il pas au-delà de ce que nous recherchons? Peut-être créera-t-il quelque chose dont nous n'avons ni besoin ni envie au Canada.

Mr. McCracken: If I recall the way in which this evolved, we started with (a) and then (b), (c) and (e) were tacked on by parliamentarians understandably looking for more research. It would be a complete reversal to drop (a), if you were going down that road, although I have no objection to (b) and (e). The problem with (a) is the limitation, the timing and the framework. It is my understanding that it helps the Congressional Budget Office to respond to a bill that has some limits on the aggregate spending. The CBO's job is to report whether departments are tracking with those restrictions and within the Gramm-Rudman-Hollings Act.

We are looking at the mechanism but without necessarily having the legislation that would guide the laying out of the process. It strikes me that this is not a bad way and it could be that you do this once or twice a year in a general way. Probably the trickiest word in (a) is "objective," because it will be tough enough to obtain a decent analysis much less a decent objective analysis. How do you do that? One way is by having a balance of people participating in some synthesis of those views, but it is tricky. If we add the words "national and provincial economies," that could tie up their time frames even more. It is more important in Canada than it is in the United States in terms of the relative importance of the provinces. I would stay with (a).

Senator Stratton: There is a reason for section 79.2(a) and we must find out from the people that put it in. We may not agree with them, but at least we will know why it is in the proposed legislation.

Senator Milne: Senator Stratton, I would suggest that we bring in statements from the Department of Finance, or whatever. We need them before us so that we can deal with them directly.

Senator Stratton: I just sent an e-mail to say that we need to have Treasury Board officials before the committee.

Senator Milne: That would be better.

Senator Stratton: We need them to respond to these questions.

The Chairman: The Steering Committee has plans to bring back the President of Treasury Board and senior officials, and the Minister of Justice and senior officials.

Mr. Drummond: If we want to know the rationale that led to 79.2(a), it is in the budget and in every reference that the Prime Minister has made to it. The budget does not specifically address (b) to (e). This is a government attempt to improve the credibility/transparency of the budget. For that, you absolutely need 72.2(a) in its generic form. There is no mystery in my

M. McCracken : Si je me souviens bien de la façon dont les choses ont évolué, nous avons commencé avec a), et les alinéas b), c) et e) ont été ajoutés par des parlementaires qui, tout naturellement, veulent avoir accès à davantage de recherche. Ce serait tout un revirement d'abandonner a), si c'est ça que vous voulez, mais je n'ai rien contre b) et e). Le problème avec a), c'est l'absence de limite, le temps et le cadre. Je crois savoir qu'il est plus facile pour le Congressional Budget Office de travailler sur un projet de loi assorti de certaines limites globales sur les dépenses. Le travail du CBO consiste à déterminer si les départements tiennent compte de ces restrictions et des dispositions de la *Gramm-Rudman-Hollings Act* et à en rendre compte.

Nous nous penchons sur le mécanisme sans nécessairement être dotés d'une loi qui orienterait la mise en œuvre du processus. Je constate avec étonnement que ce n'est peut-être pas une mauvaise façon de faire, et on pourrait faire cela une ou deux fois par année, de façon générale. Le mot probablement le plus embêtant dans a) est probablement « objectives », car il sera déjà assez difficile d'obtenir une analyse décente, ne pensons même pas à une analyse objective décente. Comment fait-on cela? On pourrait, par exemple, charger un groupe représentatif d'effectuer une synthèse de ces points de vue, mais c'est délicat. Si on ajoutait l'expression « économies nationales et provinciales », cela pourrait nous permettre de resserrer davantage leurs échéanciers. Ces dispositions sont plus importantes au Canada qu'elles ne le sont aux États-Unis étant donné l'importance relative des provinces. Je maintiendrais l'alinéa a).

Le sénateur Stratton : L'alinéa 79.2a) n'a pas été soumis pour rien, et nous devons interroger les auteurs du projet de loi. Nous ne serons peut-être pas d'accord avec eux, mais au moins nous saurons pourquoi il figure dans le projet de loi.

Le sénateur Milne : Sénateur Stratton, je suggère que nous invitions des représentants du ministère des Finances, ou quelque chose comme cela. Nous devons les faire comparaître devant le comité afin que nous puissions communiquer directement avec eux.

Le sénateur Stratton : Je viens tout juste de transmettre un courriel pour dire que le comité a besoin d'entendre le témoignage de représentants du Conseil du Trésor.

Le sénateur Milne : Ce serait mieux.

Le sénateur Stratton : Nous avons besoin qu'ils répondent à ces questions.

Le président : Le Comité directeur compte inviter de nouveau le président du Conseil du Trésor ainsi que le ministre de la Justice et des cadres supérieurs.

M. Drummond : C'est dans le budget et dans toute allusion du Premier ministre à l'alinéa 79.2a) que nous allons trouver sa raison d'être. Le budget ne mentionne pas explicitement les alinéas b) à e). C'est une tentative du gouvernement d'améliorer la crédibilité et la transparence du budget. Pour ça, il faut absolument que l'alinéa 72.2a) soit formulé en termes généraux.

mind why it is there. It is simply a question of whether it is workable given that it is so vague.

Senator Milne: Both of the witnesses have been talking about proposed section 79.2(a). Mr. McCracken, you are right in saying that objective analysis will not be from one source only because then it would be subjective. The analysis must come from at least two different sources, so that doubles the costs for analysis. Mr. McCracken, you are also right in saying that the Department of Finance has a long history of resisting any intrusion onto its turf. It was almost 10 years ago that each government department was mandated to do gender-based analysis and the Department of Finance is still not doing it on budgetary matters. Certainly, the department has a long history of that.

Mr. Drummond and Mr. McCracken, both of you have concentrated your comments on amendment 79.2(a) to the Parliament of Canada Act and said that it is open-ended and that parameters need to be built around it. The Library of Parliament was more concerned about amendment 79.2(d), the financial cost of any proposal that is so wide, so broad and so encompassing that they could not even begin to estimate how much it would cost.

Mr. McCracken, you talked about a staff of 50-150 and a budget of up to \$15 million. When you have any proposal, not just for bills or private members' bills but any proposal, it becomes very broad. I would like to know your estimate of that cost.

Mr. McCracken: My rough estimates, which took me a few hours to put together, show that you can produce a cost for a proposal quickly, although the issue becomes the quality of the estimate and whether it is reproducible. The main thing that you try to do is to build a model of where your costs originate. You make that open and let other people examine the step-by-step procedure that you use. In that way objections can be voiced. That is about all you can hope to do. The way of controlling the budget will be in the time that is provided for the action, whether it is within one week or within one month, and the kind of stipulation on costing that will keep them from going crazy. It will work only if they have adequate resources because these will be random events when people come up with ideas.

I am heartened by the fact that for about 40 years, I believe, in the Netherlands, the Economic Policy Institute has been providing this service to all parties in the government on an ongoing basis for very little money. It is done within a set of rules such that when a proposal is put forward it is available to anyone. That controls some of the sillier ideas. It is necessary, in their view with a perpetual minority government, to have a much stronger tendency to try to beef up the research capacities of their committees and parties. I am not forecasting to that extent but, certainly, it is part and parcel of how the entity will function.

Il n'y a selon moi aucun mystère quant à la présence de cet alinéa. Il s'agit tout simplement de se demander si sa grande imprécision est utile.

Le sénateur Milne : Les deux témoins ont parlé de l'alinéa 79.2a) proposé. Monsieur McCracken, vous avez raison de dire qu'une analyse effectuée par une seule source ne saurait être objective, elle serait plutôt subjective. L'analyse doit être produite par au moins deux sources différentes, ce qui double les coûts liés à l'analyse. Monsieur McCracken, vous avez également raison d'affirmer que le ministère des Finances a toujours protégé farouchement son territoire. Il y a presque dix ans, chaque ministère du gouvernement a été chargé d'effectuer des analyses comparatives entre les sexes, et le ministère des Finances n'a toujours pas effectué d'analyse de ce genre à l'égard des questions budgétaires. Il y a longtemps, certes, que le Ministère fait cela.

Messieurs Drummond et McCracken, vous avez tous deux attaché vos commentaires à la modification de la Loi sur le Parlement du Canada prévue à l'alinéa 79.2a) et déclaré que sa formulation est ouverte et qu'il faut l'assortir de paramètres. La Bibliothèque du Parlement était plus préoccupée par l'alinéa 79.2d) concernant le coût de toute proposition si large, si étendue et si englobante qu'elle ne pourrait jamais arriver à estimer le coût.

Monsieur McCracken, vous avez parlé d'un effectif de 50 à 150 personnes et d'un budget pouvant aller jusqu'à 15 millions de dollars. Lorsqu'on a affaire à des propositions, pas seulement des projets de loi ou des projets de loi émanant d'un député mais toute proposition, cela devient très large. J'aimerais savoir à combien vous estimez le coût.

M. McCracken : Mes calculs approximatifs, effectués en quelques heures, montrent qu'on peut établir rapidement le coût d'une proposition, mais il y a lieu de s'interroger sur la qualité de l'estimation et sur sa reproductibilité. La principale chose qu'il faut faire, c'est de bâtir un modèle à partir duquel vous déterminez vos coûts. Il faut veiller à ce que le processus soit ouvert, et laisser d'autres personnes examiner la série d'étapes que vous utilisez. Ainsi, on peut soulever des objections. C'est à peu près tout ce que vous pouvez espérer. On contrôlera le budget en limitant la durée de l'initiative, en une semaine ou en un mois, et on établira des dispositions relatives à l'établissement des coûts qui préviendront les excès. Cela ne va fonctionner que si on affecte des ressources adéquates, car c'est de façon aléatoire que les gens ont des idées.

Je suis encouragé par le fait que, depuis environ 40 ans, je crois, aux Pays-Bas, l'Institut des politiques économiques dispense ce service à tous les partis au gouvernement de façon permanente, et à très peu de frais. Cette activité est soumise à un ensemble de règles prévoyant que tout le monde peut prendre connaissance d'une proposition mise de l'avant. Cela permet de veiller à ce que certaines idées plus ridicules ne soient pas mises à exécution. Ils estiment qu'il est nécessaire, avec un gouvernement minoritaire perpétuel, d'accorder beaucoup plus de ressources aux capacités de recherche des comités et des partis. Je ne m'attends pas à ce que nous allions jusque-là, mais, certainement, cela fait partie de la façon dont l'entité va fonctionner.

For example, if you have proportional representation, you will likely end up with a collection of parties and coalitions. You need to find the proper institutions to parallel that development to provide the necessary information for decision-makers to use. Many European countries have done this for some time and the principles are clear in terms of what they do. They try to make an open transparent process, and to have a team of good expert people deliver it. As a general rule, I think parliamentarians are happy with the service they get. I think that is all you look for here, at least initially.

Senator Milne: I want to ask Mr. Drummond exactly the same question: Would you put any parameters around “any proposal?”

Mr. Drummond: No: I think it would be the height of irresponsibility for Parliament to consider a bill when it does not know the cost. I think that has to be there.

Senator Milne: This is not a bill. This is a proposal.

Mr. Drummond: No, proposed section 79.2(d) reads, “the financial cost of proposals contained in any Bill.” So we are talking about parameters.

Senator Milne: That is section 79.2(d); I am looking at section 79.2(e).

Mr. Drummond: I think a queue could form if there were an awful lot of those but I think you have that service from the parliamentary library right now; this legislation expands that service.

I am sorry. You referred to section 79.2(d). My only change to section 79.2(d) is that I would take out the words “when requested to do so by a member of either House.” I think there should be a spot on the private member’s bills where it is incumbent on the parliamentary budget officer to give the cost regardless of whether it is requested or not. I would not fuss with that because I am sure someone would always request it. I do not know why that part is triggered by a request.

I fully support section 79.2(e); I think that service should be available to Parliament. These ideas, I think, can go quite far and come to sad conclusions when someone gets an idea you can do something with a small amount of money and the reality is, it costs an awful lot more than that. I think the ideas need to be informed by those parameters.

The Chairman: When it says “any proposal,” does that not open the floodgates? I am talking about section 79.2(e).

Mr. Drummond: Yes, it does. That is why I think it will come back to the resources that are required. The answer may be: It might take a while to get to it. I have difficulty with the concept that says a member of Parliament cannot go to the parliamentary library.

The Chairman: We do it now.

Par exemple, avec un système à représentation proportionnelle, on se retrouvera probablement avec un grand nombre de parties et de coalitions. Il faut établir les institutions qui conviennent pour favoriser un tel développement et fournir l’information dont les décideurs ont besoin. De nombreux pays européens font cela depuis un certain temps, et les principes régissant le fonctionnement sont clairs. Ils essaient d’établir un processus ouvert et transparent, et de charger une équipe d’experts de l’exécuter. En règle générale, je crois que les parlementaires sont satisfaits du service qu’on leur offre. Je crois que c’est tout ce que nous cherchions dans le cas qui nous occupe, du moins initialement.

Le sénateur Milne : J’aimerais poser la même question à M. Drummond : auriez-vous tendance à établir des paramètres à l’égard de « toute mesure »? »

M. Drummond : Non. Si on chargeait le Parlement d’examiner un projet de loi à l’égard duquel le coût n’est pas établi, ce serait le comble de l’irresponsabilité. Je crois que cela doit figurer dans le projet de loi.

Le sénateur Milne : Il s’agit non pas d’un projet de loi, mais bien d’une mesure.

M. Drummond : L’alinéa 79.2d) proposé parle du « coût financier des mesures proposées dans les projets de loi ». Il est donc question de paramètres.

Le sénateur Milne : Ça, c’est l’alinéa 79.2d); c’est à l’alinéa 79.2e) que je fais allusion.

M. Drummond : Je crois qu’une file d’attente prendrait forme s’il y en avait un grand nombre, mais je crois que la Bibliothèque du Parlement offre ce service à l’heure actuelle; le projet de loi étendrait la portée de ce service.

Je regrette, mais c’est à l’alinéa 79.2d) que vous faites allusion. Le seul changement que j’apporterais à l’alinéa 79.2d) consisterait à éliminer l’expression « à la demande de tout membre de l’une ou l’autre Chambre du Parlement ». Je crois qu’on devrait établir une disposition prévoyant que le directeur parlementaire du budget est tenu d’établir le coût d’un projet de loi émanant d’un député, qu’on le lui demande ou pas. Je ne m’en fais pas trop avec ça, car je suis certain qu’on le demanderait toujours. J’ignore pourquoi cela doit être déclenché par une demande.

J’appuie tout à fait l’alinéa 79.2e); je crois que ce service devrait être offert au Parlement. Selon moi, les idées soumises peuvent aller assez loin et mener à de bien tristes résultats lorsqu’une personne se met dans la tête qu’on peut faire quelque chose à peu de frais et que les coûts réels sont beaucoup plus élevés. Je crois que les idées doivent être soumises à ces paramètres.

Le président : Lorsqu’on dit « toute mesure », n’ouvrons-nous pas la porte à l’excès? Je parle de l’alinéa 79.2e).

M. Drummond : Oui, effectivement, c’est pourquoi je crois que nous allons nous en remettre aux ressources exigées. La réponse est peut-être qu’il faudra du temps pour y arriver. J’ai de la difficulté à admettre l’idée qu’un député ne peut pas s’adresser à la Bibliothèque du Parlement.

Le président : Nous le faisons déjà.

Mr. Drummond: That is why I have not fussed with it. It is not another department. It is part of the library. You are expanding the capacity of the parliamentary library to assist you on those matters. I do not view section 79.2(e) as anything new and different from what you have.

The Chairman: People who sit at this table from the Library of Parliament provide wonderful research support to this committee on this bill.

Mr. Drummond: Probably today if you asked them what the cost will be to limiting the pension income credit or something, just to pick anything, they would probably say: I do not know how to approach that. Section 79.2(e) says you have to add, in the Library of Parliament, a capacity to do that, because otherwise someone will advance a proposal saying, "Let us do this," thinking it will cost \$10 million and maybe the reality is different from that.

Senator Day: In fairness to the Library of Parliament, they say they can do it now and that function will be moved over to this newly created office. They can do it and they are doing it, but not to the same extent. Mr. Young thinks there will be a flood of requests coming in, but they try, now, to answer all the requests.

Mr. McCracken: It may well be that this officer, reporting to the librarian, may decide that certain requests like the initial costing of proposals continue to be done by the group that is currently doing it.

The Chairman: They would have to supplement it probably.

Mr. McCracken: The office might generate common tools that could be used and could migrate forward as those proposals become bills. I think the level of sophistication that you might require on your costing would go through. When your department gets a hand on the bill, the costing would need to have the ability to add rows and columns to provide for additional things. No doubt you would take some things out too. It must be a flexible environment in terms of any kind of a costing model, but there is no reason that costing could not go right along with the bill and be part of the processing of it in the same way that you send a word processing file along as you go through this process.

Senator Day: Bottom of page 99, proposed section 79.5(3):

The Parliamentary Budget Officer may authorize a person employed in the Library of Parliament to assist him or her....

I think that contemplates what you talked about: moving people over to act on behalf of this budget officer.

Senator Joyal: My question is in relation to section 79.3(1). My question would be to Mr. Drummond. On the basis of your past experience with the finance department, if you were the person to occupy that position tomorrow, what would be your biggest

M. Drummond : C'est pourquoi je ne m'en suis pas préoccupé. Il ne s'agit pas d'un autre ministère. Cela fait partie de la bibliothèque. On étend la capacité de la Bibliothèque du Parlement de vous aider à l'égard de ces questions. Je ne crois pas que l'alinéa 79.2e) apporte grand-chose de nouveau et de différent.

Le président : Les personnes de la Bibliothèque du Parlement ici présentes fournissent un soutien merveilleux à notre comité concernant ce projet de loi.

M. Drummond : Probablement que si vous leur demandiez aujourd'hui combien cela coûterait de limiter le crédit pour revenu de pension ou quelque chose du genre, par exemple, ils vous répondraient probablement qu'ils ne savent pas comment s'y prendre. L'alinéa 79.2e) prévoit qu'il faut intégrer à la Bibliothèque du Parlement les capacités nécessaires pour faire cela, sans quoi quelqu'un pourrait proposer une mesure, croyant que cela va coûter dix millions de dollars, et la réalité est peut-être différente.

Le sénateur Day : Pour être juste envers la Bibliothèque du Parlement, elle dit qu'elle peut le faire à l'heure actuelle, et cette fonction sera confiée à ce nouveau bureau. Elle peut le faire et elle le fait déjà, mais pas dans la même mesure. M. Young croit qu'il y aura un déluge de demandes, mais elle tente, maintenant, de répondre à toutes les demandes.

M. McCracken : Peut-être que cet agent qui relève du bibliothécaire va décider que certaines demandes comme l'établissement du coût initial des mesures continueront d'être traitées par le groupe qui le fait à l'heure actuelle.

Le président : Il faudrait probablement renforcer leur capacité.

M. McCracken : Le bureau pourrait concevoir des outils communs qui pourraient être utilisés et mis de l'avant lorsque ces mesures deviennent des projets de loi. Je crois que vos outils d'établissement des coûts devront être plutôt pointus. Lorsque votre ministère recevra le projet de loi, il faudra que les outils d'établissement des coûts vous permettent d'ajouter des rangées et des colonnes pour consigner les renseignements supplémentaires. Vous pourriez également retirer certaines données, sans doute. Il faut que le modèle d'établissement des coûts soit souple, mais rien ne nous empêcherait de soumettre l'estimation des coûts avec le projet de loi et d'en tenir compte au moment de l'examen, de la même façon qu'on soumet un fichier texte dans le cadre de ce processus.

Le sénateur Day : Au bas de la page 99, le paragraphe 79.5(3) se lit comme suit :

Il peut autoriser toute personne employée au sein de la Bibliothèque du Parlement pour l'aider [...]

Je crois que cela correspond à ce dont vous parliez : charger des gens d'agir au nom de ce directeur du budget.

Le sénateur Joyal : Ma question concerne le paragraphe 79.3(1). Monsieur Drummond, à la lumière de votre expérience passée au ministère des Finances, si on vous confiait ce poste demain, quel serait votre plus grand défi à relever dans le

challenge in performing your duty? I put budgetary consideration aside in assuming you have the budgetary capacity to perform your duty. What would be your major preoccupation in terms of dealing with the administration?

Mr. Drummond: First off, I apologize because I cannot answer that irrespective of the budget, because the first thing I would do is to try to make myself as independent of the government as I could. I did not mean to say “independent.” I am obviously a body of Parliament. I do not want to be totally dependent and beholden to the various departments for information. I want to insulate the office as much as I can from that. My number one problem is that I will ask for the information and will get it a year later. That would be my worry. That is why I came back to it.

That has been my experience in life, and I bet Mr. McCracken would back me up on that because his group has all the data and they built all the methodologies. Even if they could have borrowed them from someone else, they still built them. Why do they do that? Because you do not want to go cap in hand to someone else and be dependent upon their time schedule. My worry would be that I need something in October 2007 and I get the answer: We are busy doing a budget and we will get back to you. Then they do not get back to me.

That is why my first thing, which unfortunately comes back to budgeting, would be to create my own methodologies. A decision was made about ten years ago in the Department of the Environment that they were not going to build models and methodologies to evaluate the impact of environmental policies. Natural Resources Canada did and who ended up controlling the file and looking at the policies? Environment Canada had to go begging to Natural Resources Canada every time it needed something to be done. You cannot be dependent on someone for all of that.

That would be my number one worry. It is in the legislation and I know the deputy minister has to comply on a timely basis but reality might be a little different than that.

Senator Joyal: It does not say “timely.” I raise that question with you in section 79.3, because I wonder if the wording of section 79.3 should not be amended to include “timely and free access.” One way for the department to refuse you the figures would be to say that the cost is too high and the budget is not available this year to provide you with the information you request.

I wonder, on the basis of your experience with public administration, if the language of section 79.3 should not be tightened a little to give the means to perform the duty that is expected of the budget officer.

cadre de vos fonctions? Je tiens pour acquis que vous possédez la capacité budgétaire nécessaire pour exercer vos fonctions. Quelle serait votre principale préoccupation au chapitre de l'administration?

M. Drummond : Tout d'abord, je m'excuse de ne pas pouvoir répondre à cette question sans tenir compte de l'aspect budgétaire, car la première chose que je chercherais à faire serait d'asseoir le plus possible mon autonomie par rapport au gouvernement. Et je ne parle pas d'indépendance : il s'agirait manifestement d'un organe du Parlement. Je ne voudrais pas être totalement dépendant des divers ministères pour obtenir de l'information, ni leur être redevable. Je veux mettre le bureau à l'abri de cela, le plus possible. Mon principal problème tiendrait au fait qu'on me fournirait avec un an de retard l'information que j'ai demandée. C'est ça qui me préoccuperait. C'est pourquoi je suis revenu sur cette question.

C'est ce que je conclus à la lumière de mon expérience, et je parie que M. McCracken appuierait mes dires, car son groupe possède toutes les données et a bâti toutes les méthodes. Même s'il les avait empruntées de quelqu'un d'autre, c'est tout de même lui qui les a bâties. Pourquoi fait-il cela? Parce qu'on ne veut pas se présenter humblement à quelqu'un d'autre et se soumettre à son emploi du temps. Je crains d'avoir besoin de quelque chose en octobre 2007 et de me faire répondre : « Nous sommes occupés à établir un budget, nous vous répondrons plus tard. » Ensuite, ils ne me répondent pas.

Voilà pourquoi la première chose que je ferais — malheureusement, cela nous ramène à la budgétisation — consisterait à créer mes propres méthodes. Il y a environ 10 ans, le ministère de l'Environnement a décidé qu'il n'élaborait plus de modèles et de méthodes pour évaluer l'impact des politiques environnementales. Ressources naturelles Canada l'a fait, et qui, selon vous, a fini par contrôler le dossier et examiner les politiques? Environnement Canada devait s'en remettre à Ressources naturelles chaque fois qu'il avait besoin de quelque chose. On ne peut dépendre de quelqu'un d'autre pour toutes ces choses.

Ce serait ma principale inquiétude. C'est prévu dans la loi, et je sais que le sous-ministre doit répondre en temps opportun, mais la réalité peut être un peu différente.

Le sénateur Joyal : On ne mentionne pas « en temps opportun ». Je vous pose la question à l'égard de l'article 79.3, car je me demande si on ne devrait pas ajouter la mention « accès opportun et libre » à l'article 79.3. Le ministère peut, par exemple, refuser de fournir les chiffres demandés sous prétexte que le coût est trop élevé et que le budget ne permet pas de fournir l'information demandée.

Je me demande si, à la lumière de votre expérience de l'administration publique, le libellé de l'article 79.3 ne devrait pas être resserré un peu afin qu'on puisse donner au directeur du budget les moyens de remplir ses fonctions.

Mr. Drummond: There is a time dimension and I read it as a “timely basis.” It does not actually say that. We probably need some legal expertise. What does it mean? If you skip out the large parts it says that “the Parliamentary Budget Officer is entitled... to access at all convenient times to any financial or economic....”

I interpret that to mean the convenience of the parliamentary budget office, not the convenience of the deputy minister. That is why I interpret it as a timely basis, although I might be wrong in both my legal and grammatical interpretation. If I am, there is a big problem. If that is at the convenience of the deputy minister, then woes betide this parliamentary budget officer, but I do not think that is the way it is written. I think it is at the convenience of the parliamentary budget office.

Senator Joyal: I have a different interpretation.

Mr. Drummond: Then there is a problem. “Sorry, it is not convenient right now. Come back later.”

Senator Joyal: Exactly. It is the same argument that you use yourself. “We are busy preparing the budget now, so come back two weeks from now. We are going to finish our parliamentary study.” That leaves the convenient time in the hands of the person that is requested to provide the information. It is not timely for you.

Mr. Drummond: I think the very fact that we have identified an ambiguity around “convenient times” means we have identified a real problem.

Senator Joyal: That is why I raised the issue on the basis of your experience. We are trying to give that position the capacity to perform the objective analysis that should be coming out of that office. Some of us have experience with Public Accounts committee in the past and so on, so we are trying to give the position the capacity to have the statutory possibility to fill the mandate that is contemplated in Bill C-2. That is what we are trying to get from you.

Mr. Drummond: My experience, I regret to say, is that such requests were not handled very speedily, for either the reason that Mr. McCracken advanced, that the people in the Department of Finance are generally not nice people, as a possible explanation, or that they are very busy. Take your pick.

Senator Joyal: In other words, you suggest that we should add that aspect to section 79.3.

Mr. Drummond: Absolutely. I think it has to say something like “in a timely fashion.” That is still vague, but at least it is a hook. If it does not come in a timely fashion, the parliamentary budget officer could come back on it.

M. Drummond : Il y a une dimension temporelle, et je l’ai interprétée comme « en temps opportun ». Mais l’article ne dit pas vraiment cela. Nous avons probablement besoin de l’avis d’un expert juridique. Qu’est-ce que ça signifie? Si on passe à l’essentiel, l’article prévoit que « le directeur parlementaire du budget a le droit [...] de prendre connaissance, à toute heure convenable, de toutes données financières ou économiques... »

Mon interprétation, c’est que la mention « à toute heure convenable » correspond non pas au sous-ministre, mais bien au directeur parlementaire du budget. C’est pour cette raison que j’interprète cela comme une obligation de répondre en temps opportun, mais mon interprétation juridique et grammaticale est peut-être erronée. Si elle l’est, il y a un gros problème. Si « à toute heure convenable » concerne le sous-ministre, alors malheur au directeur parlementaire du budget, mais je ne crois pas que l’article ait ce sens. Je crois qu’il est question de « toute heure convenable » pour le directeur parlementaire du budget.

Le sénateur Joyal : Mon interprétation est différente.

M. Drummond : Alors, il y a un problème. « Désolé, cela ne nous convient pas pour l’instant. Revenez plus tard. »

Le sénateur Joyal : Exactement. C’est le même argument que vous avez soulevé. « Nous sommes occupés à préparer le budget maintenant, alors revenez dans deux semaines. Nous allons terminer notre étude parlementaire. » La personne à laquelle on demande l’information a donc tout le loisir de répondre quand cela lui convient. Mais cela ne vous convient pas.

M. Drummond : Le simple fait que nous ayons cerné une ambiguïté à l’égard de l’expression « à toute heure convenable » veut dire que nous sommes confrontés à un vrai problème.

Le sénateur Joyal : Voilà pourquoi je vous ai demandé de répondre à la lumière de votre expérience. Nous essayons d’attribuer au titulaire de ce poste la capacité d’effectuer les analyses objectives conformément à son mandat. Certains d’entre nous avons siégé au sein du Comité des comptes publics dans le passé, alors nous essayons de conférer au titulaire du poste les pouvoirs d’origine législative dont il a besoin pour réaliser le mandat que veut lui attribuer le projet de loi C-2. C’est ce que nous essayons de faire avec vous.

M. Drummond : Selon mon expérience, malheureusement, ces demandes ne sont pas traitées très rapidement, que ce soit pour la raison mise de l’avant par M. McCracken selon laquelle les gens du ministère des Finances ne sont généralement pas très gentils, ou qu’ils sont très occupés. À vous de choisir.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, vous êtes d’avis que nous devrions ajouter cet aspect à l’article 79.3.

M. Drummond : Absolument. Je crois qu’il faut ajouter une mention comme « en temps opportun ». C’est encore vague, mais au moins c’est un pas dans la bonne direction. Si l’information n’est pas fournie en temps opportun, le directeur parlementaire du budget pourrait invoquer cet article.

Senator Day: Mr. Drummond and Mr. McCracken have commented on the primary purpose for this aspect of this proposed legislation. The part I like is supporting committees. I do not think the other part was necessary, and I want to be convinced.

According to proposed section 79.2, this new parliamentary budget officer will have to do various things that we have talked about, study trends and national economy, et cetera. Is this part of the proposed legislation reflective of a basic mistrust in the work that is being done by the Department of Finance? The Department of Finance can do all of these things, but has someone not been happy with the estimates of budget surpluses and that kind of thing and is then saying we want someone to second guess them? Is that what this is all about?

Mr. Drummond: I think that is exactly what it is about. There have been certain inaccuracies in budget forecasts. They have all tended to be in one direction recently. There is a variety of reasons for that. It is not just because the Department of Finance people cannot forecast. It starts with, "Thou shall never have even one cent of deficit," and when you are operating like that, obviously you skew everything to come to a surplus, and that is the result.

Mr. Drummond: I think Mr. McCracken is absolutely right in terms of the chronology of it, and (b) to (e) were added afterwards. The main purpose of this from the government's perspective is all around (a), and I think this is trying to achieve one or other of the following: The parliamentary budget officer will say, with some credibility, "The budget estimates look fine to me and they are unbiased, and hence the credibility and transparency of the budget will be improved, or they will say, "No, they do not look credible," and you will end up with either improvements in the process or a better set of numbers with which to work. I suspect the government, and no doubt the Department of Finance, is hoping for the former rather than the latter, but in either case, it does address the objective of improving the credibility and transparency of the budget. If you go back to the original wording of the budget, that is what it is all about.

Senator Day: Surely access to information could solve that problem. If access to information allowed us to check the work being done by the Department of Finance, we would not need to set up an entire department and do our own fiscal modelling. It has already been done. All we want to do is go in and see what information they have.

Mr. Drummond: But who would do it? Who would sort out the information? This is one of the flaws of the current arrangement. They have hired various different private sector firms on contract to help do the forecast. There is no body coordinating and making sure that is an ongoing exercise. You need a body to coordinate all that. The Department of Finance could dump on you

Le sénateur Day : MM. Drummond et McCracken ont commenté le but principal de cet aspect du projet de loi. J'aime la partie qui porte sur l'appui aux comités. Je ne crois pas que l'autre partie soit nécessaire, et j'aimerais bien qu'on me convainque.

Selon l'article 79.2 proposé, ce nouveau directeur parlementaire du budget devra se charger de diverses choses dont nous avons parlé, comme étudier les tendances et l'économie nationale, et cetera. Est-ce que cette partie du projet de loi reflète une méfiance fondamentale à l'égard du travail effectué par le ministère des Finances? Le ministère des Finances peut faire toutes ces choses, mais quelqu'un a-t-il exprimé son mécontentement à l'égard de l'estimation des surplus budgétaires et ce genre de choses et ensuite fait valoir que nous devons charger quelqu'un de remettre ces chiffres en question? Est-ce de cela qu'il s'agit?

M. Drummond : Je crois que c'est exactement de cela qu'il s'agit. On a repéré des inexactitudes dans les prévisions budgétaires. Récemment, elles ont généralement penché du même côté. Il y a une diversité de raisons pour cela. Ce n'est pas simplement parce que les gens du ministère des Finances ne peuvent formuler des prévisions. Leur premier commandement est : « tu n'auras pas un cent de déficit », et lorsqu'on fonctionne de cette façon, on a évidemment tendance à biaiser tous les chiffres afin d'en venir à un excédent, et c'est ça le résultat.

M. Drummond : Je crois que M. McCracken a tout à fait raison en ce qui concerne l'aspect chronologique, et les alinéas b) à e) ont été ajoutés par la suite. Du point de vue du gouvernement, tout revient à l'alinéa a), et je crois qu'on cherche à obtenir l'un ou l'autre des résultats suivants : le directeur parlementaire du budget dira, avec une certaine crédibilité : « les prévisions budgétaires m'ont l'air tout à fait correctes et impartiales », et, ainsi, la crédibilité et la transparence du budget seront améliorées; ou il pourrait dire : « non, ils n'ont pas l'air crédibles », et on finit avec des améliorations au processus ou un meilleur ensemble de chiffres sur lequel travailler. Je soupçonne le gouvernement et, sans aucun doute, le ministère des Finances, d'espérer davantage la première possibilité que la deuxième, mais, dans les deux cas, cela permet de réaliser l'objectif qui consiste à améliorer la crédibilité et la transparence du budget. Si vous retournez à la formulation initiale du budget, vous constaterez que c'est à cela que l'on veut en venir.

Le sénateur Day : Mais l'accès à l'information pourrait régler ce problème, non? Si l'accès à l'information nous permettait d'examiner le travail du ministère des Finances, nous n'aurions pas à établir un nouveau ministère et à élaborer nos propres modèles budgétaires. Cela a déjà été fait. Tout ce que nous voulons, c'est prendre connaissance de l'information que le ministère possède.

M. Drummond : Mais qui ferait cela? Qui se chargerait de trier l'information? C'est l'une des lacunes des façons de faire actuelles. Ils ont retenu les services de diverses entreprises du secteur privé pour les aider à formuler les prévisions. Aucun organisme n'est chargé de coordonner cet exercice et d'en assurer la permanence. Il faut un organisme pour coordonner tout cela. Le ministère des

100,000 pages of material, and what would you do with it? Senators do not have the time to go through that, and, as we have demonstrated, you do not have the staff, either individually or through the parliamentary library, to do that. That is what this is all about.

Senator Day: You do not think the Department of Finance is generating real, honest to goodness numbers?

Mr. Drummond: I do not think that is the issue. That is not the issue that was presented politically. There is a knock on the credibility of the budget estimates, and I think that is undeniable. You can sit here and defend them or attack them, whichever way you want, but the credibility is not all that high. This is all about increasing that credibility. You need some form of (a) to address that. The provisions in (b) to (e) will help in an indirect fashion, but it is indirect.

Senator Day: I have no difficulty with (b) to (e). I just do not know why we cannot get the information for (a) from the Department of Finance.

Mr. Drummond: You probably can, but I am not sure what you would do with it once you got it.

Senator Day: Are you suggesting that they are influenced by their minister such that they will not give the proper information to the public and to parliamentarians?

Mr. Drummond: No. I think that, within the parameters of their operation, they do the best estimates they can, but different groups have different estimates. My estimate of the budget balances is different from theirs; Mr. McCracken's are different from mine and from the Department of Finance, and who is to sort out who is the most reliable? This is another voice. It might not even be a better voice. As Mr. McCracken was saying, you build up a track record. If the person has done five consecutive terrible forecasts, the credibility of that office will be in tatters as well.

The Chairman: Gentlemen, before you came today, we heard a witness say that once this new office gets up and running, it can assist parliamentary committees such as Senator Day's committee, the National Finance Committee, which looks at estimates and so on, by analyzing the performance reports of various departments that now, for the most part, are not analyzed by any committee. This new budget officer could give a lot of advice and assistance and help parliamentarians look into something that should be done. I would love to hear both of your comments. Is that realistic?

Mr. Drummond: First, it comes back to resourcing. This is already a pretty full slate here between 79.2(a) to (e), and it will probably require more resources than I think the government is contemplating, and to add on something further will just lead to

Finances pourrait vous ensevelir sous 100 000 pages de documentation, et qu'en feriez-vous? Les sénateurs n'ont pas le temps de passer toute cette documentation en revue, et, comme nous l'avons montré, vous ne disposez pas du personnel nécessaire, individuellement ou par l'entremise de la Bibliothèque du Parlement, pour faire cela. C'est à cela qu'on veut en venir.

Le sénateur Day : Vous ne croyez pas que le ministre des Finances produit des chiffres fiables, vraiment fiables?

M. Drummond : Je ne crois pas que ce soit la question qui est en jeu. Ce n'est pas la question qui a été présentée par les politiciens. La crédibilité des prévisions budgétaires n'est pas bonne, et je crois que c'est indéniable. On peut venir ici et défendre ou attaquer le ministère, c'est comme vous voulez, mais il n'en demeure pas moins que sa crédibilité n'est pas très bonne. Toutes ces mesures visent à accroître cette crédibilité. Il faut une sorte d'alinéa a) pour faire cela. Les alinéas b) à e) seront utiles, certes, mais leur effet sera indirect.

Le sénateur Day : Je n'ai rien contre les alinéas b) à e). C'est juste que j'ignore pourquoi nous ne pouvons obtenir de l'information du ministère des Finances pour exercer les fonctions prévues en a).

M. Drummond : Vous pourriez probablement l'obtenir, mais j'ignore ce que vous pourriez faire avec si vous l'obteniez.

Le sénateur Day : Avancez-vous que les représentants du ministère sont influencés par leur ministre à un point tel qu'ils ne fourniraient pas les renseignements nécessaires au public et aux parlementaires?

M. Drummond : Non. Je crois qu'ils produisent les meilleures prévisions possibles, dans le respect des paramètres applicables à leurs opérations, mais les prévisions varient d'un groupe à un autre. Mon estimation des soldes budgétaires est différente de la leur; celle de M. McCracken est différente de la mienne et de celle du ministère des Finances, alors à qui incombe-t-il de déterminer qui est le plus fiable? C'est une autre voix. Ce n'est peut-être même pas une meilleure voix. Comme l'a dit M. McCracken, on se bâtit une réputation. Si la personne a déjà produit cinq très mauvaises prévisions consécutives, la crédibilité de ce bureau sera également en lambeaux.

Le président : Messieurs, avant votre arrivée aujourd'hui, nous avons entendu un témoin dire que lorsque ce nouveau bureau serait sur pied, il pourrait aider les comités parlementaires comme celui du sénateur Day, le Comité des finances nationales, qui a pour mandat d'examiner les prévisions et autres choses du genre, en analysant les rapports sur le rendement de divers ministères qui, dans la plupart des cas, ne sont pas étudiés par un comité. Ce nouveau directeur du budget pourrait prodiguer de nombreux conseils et fournir de l'aide aux parlementaires qui se penchent sur quelque chose qui devrait être fait. J'aimerais entendre vos commentaires à tous les deux sur cette question. Est-ce réaliste?

M. Drummond : Premièrement, cela nous ramène à la question de l'affectation des ressources. La charge de travail prévue par les alinéas 79.2(a) à e) est déjà plutôt lourde, et elle exigera probablement davantage de ressources que ce que le

failure. Second, your purpose is not to construct another Auditor General capacity. The Auditor General should look back; this office should look forward. There should be a very tight distinction between those two things. A fair number of comments have been that this parliamentary budget office should be associated with the Auditor General, and I could not disagree with that more. That is totally blurring that look back, and it compromises the integrity of the Auditor General's office. Similarly, I do not think that this office should be spending time with its limited resources on looking back. That is a function better for the auditor and the auditors of the individual departments.

Mr. McCracken: Depending on the technique used for evaluating these expenditures, there is a good chance that they in fact will have to look back to find out what the relationships between, for example, the OAS program and the number of elderly and the outlays that are being made on their behalf. You would want to build that on a historical record and then use that to forecast into the future, and then monitor what the actual outlays are against your anticipated forecast.

Mr. Drummond's distinction is a useful. This group can be emphasizing forward-looking aspects of what is done. Indeed, in the CBO legislation, they are charged with producing, on a regular basis, a ten-year forecast. If you recall, it has always been difficult for the Department of Finance to put out a forecast with any known length. It will depend on their mood on that particular budget, but it is typically one, two or five years at most.

However, with this provision that these are our 10-year forecasts based on current policies continued — which is kind of a strange animal and something perhaps of interest to some but not all — in that same context, that gives you the milieu in which you can say, this is based on a specific population forecast; this is the number of older people; and this is the implied Old Age Security program that is there. If those numbers are out, the department can come back and say, We disagree; we will do better in getting people to take up OAS, and not misdirect them in terms of what they can achieve in that area.

It is possible that this process helps improve not only the numbers over time, but perhaps even the performance. That is what really it is all about. That is what we want at the end of the day, namely, a better functioning, more open sense of what all these numbers are about. If the process removes bias, which may or may not be there in the Department of Finance exercise, such that there is no difference between what this group says and what the Department of Finance says in future budgets, great. However, it will not happen without that threat to the

gouvernement, à mon avis, envisage, et le fait d'ajouter quelque chose d'autre nous mènerait tout simplement à l'échec. Deuxièmement, votre mandat ne consiste pas à créer un autre organe exerçant les fonctions de vérificateur général. Le vérificateur général doit regarder en arrière; ce bureau devrait regarder en avant. On devrait établir une distinction très stricte entre ces deux choses. Un bon nombre de personnes ont fait valoir que ce directeur parlementaire du budget devrait entretenir des liens avec le vérificateur général, et je ne suis pas du tout d'accord avec cela. Cela brouillerait totalement le regard en arrière, et compromettrait l'intégrité du Bureau du vérificateur général. De même, je ne crois pas que ce bureau devrait passer son temps à gaspiller ses ressources limitées sur un regard en arrière. C'est une fonction qui convient davantage au vérificateur général et aux vérificateurs de chaque ministère.

M. McCracken : Selon la méthode utilisée pour évaluer ces dépenses, ils devront effectivement regarder en arrière pour déterminer quelles sont les relations entre, par exemple, le programme de la SV et le nombre de personnes âgées et le nombre de dépenses qu'on effectue en leur nom. On chercherait à établir un dossier historique et à l'utiliser ensuite pour formuler des prévisions quant à l'avenir et comparer par la suite les dépenses réelles à vos projections.

La distinction établie par M. Drummond est utile. Ce groupe peut mettre l'accent sur les aspects prévisionnels. De fait, les dispositions relatives au CBO prévoient que ce dernier est chargé de produire, de façon régulière, des prévisions sur dix ans. Souvenez-vous du fait qu'il a toujours été difficile pour le ministère des Finances de formuler des prévisions sur une période déterminée. Cela va varier en fonction de son humeur face au budget, mais il s'agit généralement de prévisions sur un, deux ou cinq ans, au plus.

Toutefois, cette disposition relative à la formulation de prévisions sur dix ans part du principe selon lequel les politiques actuelles seront maintenues — ce qui est un peu bizarre, et c'est quelque chose qui pourrait intéresser certaines personnes, mais pas tout le monde — et dans ce contexte, on se retrouve dans une situation où on peut dire que les chiffres sont fondés sur une prévision démographique spécifique; cela correspond au nombre d'ainés, et cela renvoie implicitement au programme de la Sécurité de la vieillesse. Si ces chiffres sont divulgués, le ministère peut revenir à la charge et dire : « Nous ne sommes pas d'accord; nous nous efforcerons davantage d'inciter les gens à s'inscrire à la SV et de ne pas leur fournir des directives erronées quant à ce qu'ils peuvent accomplir dans le cadre de ce programme ».

Il est possible que ce processus contribue à améliorer non seulement les chiffres dans le temps, mais aussi le rendement. C'est ça, l'essentiel. C'est ce que nous voulons au bout du compte : un fonctionnement plus efficace et ouvert à l'égard de ces chiffres. Si le processus élimine le biais qui existe peut-être dans les activités du ministère des Finances, de façon à ce qu'il n'y ait aucune différence entre ce que dit ce groupe et ce que le ministère des Finances de demain dira, excellent! Toutefois, cela n'aura pas lieu sans que quelqu'un menace le ministère en

department of someone continuing to say, this is not right. Publicity has been there for some time and the threat alone has not cured their ways.

I suggest there is plenty of room for more people to look at it. If you want to go further, you can always say, let us put the Economic Council of Canada back in place and give section 79.2(a) to them. That would involve another piece of legislation. That was Bill C-75.

Mr. Drummond: The comment about the time period going forward reminds me that while I said there was an ambiguity in section 79.2(a) about what the trends in the national economy mean — is that backward or forward looking? — I should have made the same comment about providing analysis about the state of the nation's finances. That could be, in fiscal year 2005-06 we had a surplus of X dollars, and then sit down; it could be an outlook that matched the time period of the budget; or it could be a 10-year outlook, as Mr. McCracken referred to. It is totally open-ended.

That whole section 79.2(a) could be entirely backward looking, which is what we do not want because we do have an annual statement that is signed off by the Auditor General. We are already covered on that basis. However, there is no reference anywhere in that paragraph to forward looking.

Senator Joyal: Section 79.1(3) states:

The Governor in Council may select the Parliamentary Budget Officer from a list of three names submitted in confidence, through the Leader of the Government in the House of Commons, by a committee formed and chaired by the Parliamentary Librarian.

If you were to give advice to the Parliamentary Librarian, who would you put on that committee to select the PBO?

On the basis of your experience, I ask you a similar question, namely, what is the first obstacle that person would face on the basis of selection? I am now before the mandate. How would you proceed to form a committee to select that person?

Mr. Drummond: It would follow naturally, in the best traditions of Canada, to have someone from every region, an equal balance of men and women and an equal balance of anglophones and francophones. Once you have done that, you are done.

Mr. McCracken: But you have to do that with two people. Certainly, two Speakers is logical. I was surprised, in fact, that provision was not there, rather than two eminent persons. I would have thought you could do it in that fashion.

remettant en question ces chiffres. La publicité existe depuis longtemps, et la simple menace n'a pas suffi à changer leurs façons de faire.

J'avancerais qu'il y a beaucoup de place pour les gens qui veulent examiner les chiffres. Si vous voulez aller plus loin, vous pouvez toujours redonner vie au Conseil économique du Canada et le charger des fonctions prévues à l'alinéa 79.2(a). Cela supposerait l'adoption d'une autre loi. Il s'agissait du projet de loi C-75.

M. Drummond : Le commentaire sur l'horizon temporel tourné vers l'avenir me rappelle que, même si j'ai dit qu'il y avait une ambiguïté dans l'alinéa 79.2(a) en ce qui concerne le sens des tendances de l'économie nationale — est-ce qu'on regarde en arrière ou en avant? — j'aurais dû dire la même chose à l'égard de la production d'analyses sur la situation financière du pays. Il pourrait s'agir, pour l'exercice 2005-2006 au cours duquel nous affichions un excédent de X dollars, de s'asseoir et de déterminer si la perspective adoptée reflète la période visée par le budget; ou il pourrait s'agir d'une perspective sur dix ans, comme l'a dit M. McCracken. C'est totalement ouvert.

L'alinéa 79.2(a) pourrait consister uniquement à regarder en arrière, ce qui n'est pas souhaitable, car nous avons un rapport annuel signé par le vérificateur général. Cet aspect est déjà couvert. Par contre, rien ne laisse croire que cet alinéa prévoit un regard vers l'avenir.

Le sénateur Joyal : Le paragraphe 79.1(3) se lit comme suit :

Le gouverneur en conseil peut choisir le directeur parlementaire du budget à partir d'une liste confidentielle de trois noms qui lui est soumise par le leader du gouvernement à la Chambre des communes. La liste est établie par un comité constitué et présidé par le bibliothécaire parlementaire.

Si vous deviez prodiguer des conseils au bibliothécaire parlementaire, qui affecteriez-vous au comité de sélection du DPB?

Je vous pose maintenant une question similaire : à la lumière de votre expérience, quel est le premier obstacle que cette personne devra surmonter au chapitre de la sélection? Je m'intéresse maintenant à l'étape qui précède le mandat. Comment établiriez-vous un comité chargé de sélectionner cette personne?

M. Drummond : Les choses se dérouleraient tout naturellement, conformément aux grandes traditions du Canada, où l'on a un représentant de chaque région, et un nombre égal d'hommes et de femmes et d'anglophones et de francophones. Une fois qu'on a fait cela, le reste se déroule très bien.

M. McCracken : Mais vous devez faire cela avec deux personnes. Il serait certes logique de nommer deux présidents au sein du comité. De fait, j'ai appris avec surprise qu'une telle disposition n'avait pas été proposée, on parle plutôt de deux personnes éminentes. J'aurais cru qu'on pouvait le faire de cette façon.

Mr. Drummond: Follow the model used in the Canada Pension Plan Investment Board. It worked really well.

The Chairman: On behalf of the committee, I want to thank you very much. You have been stimulating, challenging and informative. It will help us in our ongoing deliberations on Bill C-2.

The committee adjourned.

M. Drummond : Utilisez le modèle de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada. Il a très bien fonctionné.

Le président : Au nom des membres du comité, je vous remercie beaucoup d'être venus. Vos exposés se sont révélés stimulants, et informatifs. Ils nous aideront dans nos délibérations continues sur le projet de loi C-2.

La séance est levée.

Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada;
Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel;
Janice Vézina, Senior Director, Political Financing, Audit and Corporate Services;
William H. Corbett, Commissioner of Canada Elections.

Tuesday, September 19, 2006 (afternoon meeting)

Library of Parliament:

William R. Young, Parliamentary Librarian;
Jacques Sabourin, Director General, Corporate Services;
James Kalwarowsky, Director, Economics Division;
James Robertson, Principal, Law and Government Division;
Hugh Finsten, Associate Parliamentary Librarian.

Parliamentary Centre:

Peter Dobell, Founding Director.

As an individual:

Don Drummond, Senior Vice-President and Chief Economist,
TD Bank Financial Group.

Informetrica Limited:

Élections Canada :

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections du Canada;
Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique;
Janice Vézina, directrice principale, Financement politique, Vérification et Services intégrés;
William H. Corbett, commissaire aux élections fédérales.

Le mardi 19 septembre 2006 (séance de l'après midi)

Bibliothèque du Parlement :

William R. Young, bibliothécaire parlementaire;
Jacques Sabourin, directeur général, Services corporatifs;
James Kalwarowsky, directeur, Division de l'économie;
James Robertson, analyste principal, Division du droit et du gouvernement;
Hugh Finsten, bibliothécaire parlementaire adjoint.

Centre parlementaire :

Peter Dobell, directeur-fondateur.

À titre personnel :

Don Drummond, vice-président principal et économiste en chef,
Groupe Financier Banque TD.

Informetrica Limited :



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, September 18, 2006 (morning meeting)

As an individual:

Denis Saint-Martin, Professor, Arts and Science Faculty, University of Montreal.

Monday, September 18, 2006 (afternoon meeting)

As an individual:

Ian Greene, Professor, Political Science, York University.

Government Ethics Coalition and the Money in Politics Coalition:

Duff Conacher, Chairperson.

First Peoples National Party of Canada:

Jerry Fontaine, President.

New Democratic Party of Canada:

Éric Hébert, Federal Secretary.

Tuesday, September 19, 2006 (morning meeting)

As an individual:

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le lundi 18 septembre 2006 (séance du matin)

À titre personnel :

Denis Saint-Martin, professeur, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal.

Le lundi 18 septembre 2006 (séance de l'après midi)

À titre personnel :

Ian Greene, professeur, Science politique, Université York.

Government Ethics Coalition and the Money in Politics Coalition :

Duff Conacher, président.

First Peoples National Party of Canada :

Jerry Fontaine, président.

Nouveau parti démocratique du Canada :

Éric Hébert, secrétaire fédéral.

Le mardi 19 septembre 2006 (séance du matin)

À titre personnel :

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques.

(Suite à la page précédente)





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chair:

The Honourable DONALD H. OLIVER

Président :

L'honorable DONALD H. OLIVER

Wednesday September 20, 2006
Thursday, September 21, 2006

Le mercredi 20 septembre 2006
Le jeudi 21 septembre 2006

Issue No. 8

Fascicule n° 8

**Sixteenth, seventeenth, eighteenth
and nineteenth meetings on:**

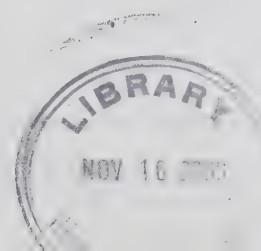
Bill C-2, An Act providing for
conflict of interest rules, restrictions on
election financing and measures respecting
administrative transparency, oversight
and accountability

**Seizième, dix-septième, dix-huitième
et dix-neuvième réunions concernant :**

Le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les
conflits d'intérêts et des restrictions en matière de
financement électoral, ainsi que des mesures en matière de
transparence administrative, de supervision et de
responsabilisation

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Campbell	(or Comeau)
Cochrane	Rivest
Cowan	Stratton
Day	Zimmer
* Hays,	
(or Fraser)	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cowan, substituted for that of the Honourable Senator Fox, P.C. (*September 20, 2006*).

The name of the Honourable Senator Comeau, substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*September 21, 2006*).

The name of the Honourable Senator Andreychuk, substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*September 21, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Donald H. Oliver

Vice-présidente : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Campbell	(ou Comeau)
Cochrane	Rivest
Cowan	Stratton
Day	Zimmer
* Hays,	
(ou Fraser)	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est substitué à celui de l'honorable sénateur Fox, C.P. (*le 20 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 21 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Andreychuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 21 septembre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2006
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:05 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Cochrane, Comeau, Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton, and Zimmer (10).

In attendance: Kristen Douglas and Nancy Holmes, Analysts, Library of Parliament; Till Heyde, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:*Office of the Information Commissioner of Canada:*

Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner;
J.G.D. (Dan) Dupuis, Director General, Investigation and Reviews;
Daniel Brunet, Director, Legal Services;
Nadine Gendron, Legal Counsel.

Sustainable Development Technology Canada:

Vicky Sharpe, President and CEO;
Jenifer Aitken, Legal Counsel.

Export Development Canada:

Eric Siegel, Chief Operation Officer;
Jim McArdle, Senior Vice-President, Legal Services and Secretary.

Public Sector Pension Investment Board:

Gordon J. Fyfe, President and Chief Executive Officer;
Paul Cantor, Chairperson.

The Chair made an opening statement.

Mr. Leadbeater made a statement and, with Mr. Dupuis, Mr. Brunet and Ms. Gendron, answered questions.

At 11:05 a.m., the committee suspended.

At 11:20 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2006
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 5, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Cochrane, Comeau, Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Zimmer (10).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas et Nancy Holmes, analystes; et de la Direction des comités : Till Heyde, greffier de comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Commissariat à l'information du Canada :*

Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information;
J.G.D. (Dan) Dupuis, directeur général, Enquêtes et révisions;
Daniel Brunet, directeur, Services juridiques;
Nadine Gendron, avocate.

Technologies du développement durable Canada :

Vicky Sharpe, présidente-directrice générale;
Jenifer Aitken, avocate.

Exportation et développement Canada :

Eric Siegel, chef de l'exploitation;
Jim McArdle, premier vice-président, Services juridiques et secrétaire.

Office d'investissement des régimes de pension du secteur public :

Gordon J. Fyfe, président-directeur général;
Paul Cantor, président.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Leadbeater fait une déclaration puis, aidé de MM. Dupuis et Brunet ainsi que de Mme Gendron, répond aux questions.

À 11 h 5, la séance est interrompue.

À 11 h 20, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

Mr. Siegel, Ms. Sharpe, and Mr. Cantor made statements and, with Mr. McArdle and Ms. Aitken, answered questions.

At 12:58 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2006
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:49 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cochrane, Comeau, Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton, and Zimmer (9).

In attendance: Kristen Douglas and Elise Hurtubise-Loranger, Analysts, Library of Parliament; Till Heyde, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

WITNESSES:

Canada Foundation for Innovation:

Eliot A. Phillipson, President and Chief Executive Office;
Suzanne Corbeil, Vice-President, External Relations.

Canada Millennium Scholarship Foundation:

Norman Riddell, Executive Director and Chief Executive Officer.

Canadian Wheat Board:

Ken Ritter, Chair of the Board of Directors;
Jim McLandress, General Counsel.

National Arts Centre:

Julia E. Foster, Chair of the Board of Trustees;
Darrell Louise Gregersen, Chief Executive Officer, NAC Foundation;
Jane Watson, Director of Communications and Public Affairs.

MM. Siegel et Cantor ainsi que Mme Sharpe font chacun une déclaration puis, aidés de M. McArdle et de Mme Aitken, répondent aux questions.

À 12 h 58, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2006
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 49, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Cochrane, Comeau, Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Zimmer (9).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Kristen Douglas et Elise Hurtubise-Loranger, analystes; et de la Direction des comités : Till Heyde, greffier de comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n°3 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Fondation canadienne pour l'innovation :

Eliot A. Phillipson président-directeur général;
Suzanne Corbeil, vice-présidente, Relations extérieures.

Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire :

Norman Riddell, directeur exécutif et chef de la direction.

Commission canadienne du blé :

Ken Ritter, président du conseil d'administration;
Jim McLandress, avocat-conseil.

Centre national des Arts :

Julia E. Foster, présidente du conseil d'administration;
Darrell Louise Gregersen, chef de la direction, Fondation CNA;
Jane Watson, directrice des Communications et des Affaires publiques.

Canada Post Corporation:

Moya Greene, President and Chief Executive Officer;
Gerard Power, Vice-President, General Counsel and Corporate Secretary.

Genome Canada:

Martin Godbout, O.C., Ph.D., President and Chief Executive Officer.

The Chair made an opening statement.

Mr. Phillipson, Mr. Riddell and Mr. Ritter each made statements, and with Mr. McLandress, answered questions.

At 3:33 p.m., the committee suspended.

At 3:48 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Ms. Greene, Ms. Foster and Mr. Godbout each made statements, and with Mr. Power, Ms. Gregerson and Ms. Watson, answered questions.

DECLARATIONS OF PRIVATE INTERESTS

Pursuant to subsection 14(1) of the *Conflict of Interest Code for Senators*, a declaration of private interests was made as follows:

—By oral declaration, the Honourable Senator Joyal, P.C. (Bill C-2 — witness from National Arts Centre).

At 5:49 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:10 a.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cochrane, Comeau, Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne, Oliver, Stratton and Zimmer (9).

In attendance: Margaret Young and Kristen Douglas, Analysts, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.)

Société canadienne des postes :

Moya Greene, présidente-directrice générale;
Gerard Power, vice-président, avocat-conseil général et secrétaire.

Génome Canada :

Martin Godbout, O.C., Ph.D., président et chef de la direction.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

MM. Phillipson, Riddell et Ritter font chacun une déclaration puis, aidés de M. McLandress, répondent aux questions.

À 15 h 33, la séance est interrompue.

À 15 h 48, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

Mmes Greene et Foster ainsi que M. Godbout font chacun une déclaration puis, aidés de M. Power et de Mmes Gregerson et Watson, répondent aux questions.

DÉCLARATION D'INTÉRÊTS PERSONNELS :

Conformément à l'article 14(1) du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, une déclaration d'intérêt personnel a été faite par le sénateur suivant :

—Par déclaration orale, l'honorable sénateur Joyal, C.P. (Projet de loi C-2 — témoin du Centre national des Arts).

À 17 h 49, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 10, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Cochrane, Comeau, Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne, Oliver, Stratton et Zimmer (9).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young et Kristen Douglas, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n°3 des délibérations du comité.)

WITNESSES:*Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada;

Patricia Kosseim, General Counsel.

As individuals:

Ken Rubin, Public Interest Researcher;

David McKie, Journalist.

The Chair made an opening statement.

Mr. Stoddart made a statement, and with Ms. Kosseim, answered questions.

At 10:38 a.m., the committee suspended.

At 10:50 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Rubin and Mr. McKie each made statements and answered questions.

At 11:50 a.m., the Honourable Senator Milne assumed the Chair.

At 12:58 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 1:50 p.m., in room 2, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Cochrane, Cowan, Day, Joyal, P.C., Milne and Stratton (6).

In attendance: Margaret Young, Elise Hurtubise-Loranger and Kristen Douglas, Analysts, Library of Parliament; Till Heyde, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 27, 2006, the committee continued its consideration of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

TÉMOINS :*Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :*

Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada;

Patricia Kosseim, avocate générale.

À titre personnel :

Ken Rubin, chercheur en matière d'intérêt public;

David McKie, journaliste.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

Mme Stoddart fait une déclaration puis, aidée de Mme Kosseim, répond aux questions.

À 10 h 38, la séance est interrompue.

À 10 h 50, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

MM. Rubin et McKie font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 11 h 50, l'honorable sénateur Milne occupe le fauteuil de la présidence.

À 12 h 58, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 13 h 50, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Cochrane, Cowan, Day, Joyal, C.P., Milne et Stratton (6).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Margaret Young, Elise Hurtubise-Loranger et Kristen Douglas, analystes; et de la Direction des comités : Till Heyde, greffier de comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 juin 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

*WITNESSES:**Canadian Newspaper Association:*

Anne Kothawala, President and Chief Executive Officer;
David Gollob, Vice-President, Public Affairs.

B.C. Freedom of Information and Privacy Association:

Stanley Tromp, Research Director.

As individuals:

David Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan;

Sharon Sutherland, Professor, School of Public Studies,
University of Ottawa.

The Deputy Chair made an opening statement.

Mr. Tromp and Ms. Kothawala each made statements, and
with Mr. Gollob, answered questions.

At 3:44 p.m., the committee suspended.

At 3:50 p.m., the committee resumed.

The Deputy Chair made a statement.

Ms. Sutherland and Mr. Smith each made statements and
answered questions.

At 5:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Gérald Lafrenière

Clerk of the Committee

*TÉMOINS :**Association canadienne des journaux :*

Anne Kothawala, présidente-directrice générale;
David Gollob, vice-président, Affaires publiques.

B.C. Freedom of information and Privacy Association :

Stanley Tromp, directeur de la recherche.

À titre personnel :

David Smith, professeur émérite, Université de la
Saskatchewan;

Sharon Sutherland, professeure, École d'études politiques,
Université d'Ottawa.

Le vice-président fait une déclaration d'ouverture.

M. Tromp et Mme Kothawala font chacun une déclaration
puis, aidés de M. Gollob, répondent aux questions.

À 15 h 44, la séance est interrompue.

À 15 h 50, la séance reprend.

La vice-présidente fait une déclaration.

Mme Sutherland et M. Smith font chacun une déclaration puis
répondent aux questions.

À 17 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 9:05 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, before formally opening this morning's session, I should like to give the floor to Senator Day, the official critic on Bill C-2.

Senator Day: Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, I wish to bring to the committee's attention a matter I think is important in our deliberations.

First of all, let me say we appreciate the level of importance of this bill from the point of view of the government, and that is why we have been meeting out of our normal time slot, even before the Senate is back, for almost two weeks to deal with this.

Bill C-2 requires us to deal with the area of political financing. In order to do this, we must understand the background and what is and is not involved in an annual donation, particularly the issue with respect to the convention fees.

Honourable senators will know that there has been a difference of opinion as to whether convention fees should be included as part of the \$5,000 current limit under the Canada Elections Act or the reduced limit of \$1,000 under Bill C-2. During questioning of Mr. Donison, the Executive Director of the Conservative Party of Canada, by Senator Zimmer on September 7 — and I am reading from the transcript of the date — the following exchange took place:

Mr. Donison: I believe the fee was around \$500. I would have to double-check that.

Senator Zimmer: How many people attended? Do you have any idea?

Mr. Donison: I do not have those figures in front of me, but I can certainly get those numbers for you.

Senator Zimmer: Do you have a rough idea?

Mr. Donison: No. I would not even hazard a guess. In terms of actual paying delegates, I do not know.

The Chairman: Mr. Donison, would you mind getting the figures and sending them to the clerk so that we can distribute them to all members of the committee?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit ce jour à 9 h 5 pour se pencher sur le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, avant d'ouvrir officiellement la séance d'aujourd'hui, je donne la parole au sénateur Day, le porte-parole officiel de l'opposition au sujet du projet de loi C-2.

Le sénateur Day : Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, je souhaite attirer l'attention du comité sur une question importante pour nos délibérations.

Permettez-moi de dire tout d'abord que nous comprenons l'importance de ce projet de loi pour le gouvernement, ce qui explique pourquoi nous nous réunirons pendant près de deux semaines en dehors de notre plage horaire habituelle, et même avant le retour du Sénat.

Le projet de loi C-2 porte sur la question du financement des activités politiques. Pour bien traiter de cette question, il faut en comprendre le contexte et comprendre ce qu'est un don politique annuel, notamment dans le contexte des droits d'inscription à un congrès.

Les sénateurs savent qu'il y a une divergence d'opinion sur la question de savoir si les droits d'inscription à un congrès font ou non partie de la limite actuelle de 5 000 \$ prévue dans la Loi électorale du Canada ou de la limite réduite de 1 000 \$ envisagée dans le projet de loi C-2. Quand le sénateur Zimmer a interrogé M. Donison, le directeur exécutif du Parti conservateur du Canada, le 7 septembre, ils ont eu l'échange suivant — je cite la transcription :

M. Donison : Je crois que c'était environ 500 \$. Il faudrait que je vérifie ce chiffre.

Le sénateur Zimmer : Combien de personnes y ont assisté? En avez-vous une idée?

M. Donison : Je n'ai pas ces chiffres ici, mais je peux certainement vous les faire parvenir.

Le sénateur Zimmer : En avez-vous une petite idée?

M. Donison : Non. Je n'essaierais même pas de deviner. Concernant les délégués qui ont payé, je ne sais pas.

Le président : Monsieur Donison, pourriez-vous obtenir les chiffres et les communiquer au greffier pour qu'ils puissent être distribués à tous les membres du comité?

Mr. Donison: I will dig up those numbers, senator and chairman, and give them to the clerk.

The Chairman: Thank you for that.

It is my understanding that that material has not been distributed to us.

The Chairman: I have just asked the clerk whether that information had come in and he has told me that it has not. I also asked him whether the information Mr. MacKinnon of the Liberal Party of Canada undertook to provide had come in, and I understand that that has not been forwarded either.

Senator Day: Could we ask the clerk to follow up on that? We cannot make a decision as to whether amendments should be proposed with respect to the provision of reducing the \$5,000 limit to \$1,000 until such time as we have all of the information.

Let me just go on here:

Senator Zimmer: My understanding is...

...The Chief Electoral Officer of this country has asked to look at your party's books concerning this convention. Have you complied with that request?

Mr. Donison: Yes, we have.

Yesterday, Mr. Kingsley, the Chief Electoral Officer, appeared before this committee. He indicated that he did not want to talk, in this committee, about specific complaints.

The Chairman: He gave the reason for it.

Senator Day: He did, and we accepted that. However, upon leaving yesterday's committee meeting, Mr. Kingsley told the Canadian press that he has not received the convention books that Mr. Donison stated he had given.

I am not suggesting that anyone has been misled, but I am suggesting to this committee, and I am saying to this committee, that it is critical for us to have the information. Therefore, I should like to suggest that we ask the clerk to follow up with both Mr. Kingsley and Mr. Donison —

The Chairman: And Mr. MacKinnon.

Senator Day: — and Mr. MacKinnon, to get the two representatives of the political parties to provide the information, and to ask Mr. Donison and Mr. Kingsley to clarify the point I referred to — that is, Mr. Donison says he has complied and Kingsley states that he has not received the information.

The Chairman: Mr. Kingsley's remarks were not made before this committee. As I understand it, the remarks were made perhaps to some media — and I do not know that. As a committee, we rely on the official record, it seems to me.

Senator Day: That is correct.

The Chairman: The last allegations you are making are not part of the official record of this committee.

M. Donison: Je vais trouver ces chiffres, monsieur le sénateur et monsieur le président, et je les remettrai au greffier.

Le président: Je vous en remercie.

Je crois comprendre que le texte ne nous a pas encore été distribué.

Le président: Je viens de demander au greffier si nous avons reçu cette information et il me dit que non. Je lui ai aussi demandé si nous avons reçu les informations que M. MacKinnon, du Parti libéral du Canada, s'était engagé à nous envoyer et il m'a donné la même réponse.

Le sénateur Day: Pourrions-nous demander au greffier de faire le suivi? Tant que nous n'aurons pas reçu toute cette information, nous ne saurons pas si nous devons proposer des modifications à la proposition de ramener la limite de 5 000 \$ à 1 000 \$.

Permettez-moi de continuer :

Le sénateur Zimmer: Je crois comprendre que...

... le directeur général des élections du Canada a demandé à examiner les livres de votre parti concernant ce congrès. Avez-vous donné suite à cette demande?

M. Donison: Oui.

Hier, M. Kingsley, le directeur général des élections, a comparu devant le comité et a dit qu'il ne voulait pas parler de plaintes particulières devant le comité.

Le président: Il a donné sa raison.

Le sénateur Day: En effet, et nous l'avons acceptée. Toutefois, en quittant la salle de réunion, il a déclaré à la Presse canadienne qu'il n'avait pas reçu les livres que M. Donison dit lui avoir remis.

Je ne dis pas qu'on tente de nous induire en erreur mais simplement qu'il est absolument essentiel pour nous d'avoir cette information. En conséquence, je recommande que nous demandions au greffier de faire le suivi auprès de M. Kingsley et de M. Donison...

Le président: Et de M. MacKinnon.

Le sénateur Day: ... et de M. MacKinnon pour que les deux représentants des partis politiques nous fournissent l'information demandée, et que nous demandions à M. Donison et à M. Kingsley de nous dire exactement ce qu'il en est c'est-à-dire que M. Donison dit s'être exécuté alors que M. Kingsley dit n'avoir rien reçu.

Le président: M. Kingsley n'a pas fait sa remarque devant le comité. Si j'ai bien compris, il a peut-être fait une remarque devant des journalistes — je ne le sais pas. Il me semble que notre comité doit s'en tenir à ses délibérations officielles.

Le sénateur Day: Vous avez raison.

Le président: Les dernières allégations que vous venez de faire ne font pas partie de nos délibérations officielles.

Senator Day: They are not; you are quite right. I indicated that Mr. Kingsley's remarks were made outside of this committee.

We have two options. We can call Mr. Kingsley back to this committee or we can ask him to clarify his comments in writing.

I am trying to save time by asking him to make his clarification in writing, but if you wish to be formal then I would move that we ask Mr. Kingsley to return.

The Chairman: I am not asking to be formal. We may want to do both. Let us first ask the clerk to ask the Chief Electoral Officer for a clarification in writing.

Senator Day: Thank you.

The Chairman: If we receive the clarification in writing but either you on your side are not satisfied or we on our side are not satisfied, we reserve the right to recall Mr. Kingsley.

Senator Day: That is a perfect way to handle this. I am not suggesting that anyone was intentionally misled, but given that we could not ask Mr. Kingsley directly on a particular matter but that he went outside and talked about the very matter, then we must get this issue sorted out.

The Chairman: I have no knowledge of that, but I hear your representation.

Senator Stratton, you wanted to add something?

Senator Stratton: If we are talking about the issue of convention expenses, which is the bane of our existence, what are take-aways? If we are discussing brochures, et cetera, I would like to hear that from Mr. Kingsley what the take-aways are.

Senator Day: In order to sort this out, perhaps we should ask Mr. Kingsley to return.

Senator Stratton: Let him respond in writing first — let him give us a list of what take-aways are — so that at least we have an understanding of that.

Senator Day: I am content to follow the procedure I had earlier suggested in terms of asking for a clarification, but our concern here is to deal with the issue of Mr. Donison stating that he had complied fully and Mr. Kingsley saying —

Senator Stratton: Remember, we are talking about two parties here. The Liberals have not complied, nor have the Tories. In this instance, we should include both parties.

Senator Day: May I conclude?

The Chairman: Yes, please.

Senator Day: Thank you. Our concern is the apparent dichotomy concerning the evidence we received from Mr. Donison, where he stated he has complied. We are waiting for this ruling in order to determine what we should do with respect to this amendment.

Le sénateur Day : C'est juste, vous avez tout à fait raison. J'ai dit que M. Kingsley avait fait ses remarques à l'extérieur de la salle.

Nous avons deux possibilités. Nous pouvons demander à M. Kingsley de revenir devant le comité ou nous pouvons lui demander de préciser sa remarque par écrit.

En proposant qu'il précise sa remarque par écrit, j'essaie simplement de gagner du temps mais, si vous préférez vous en tenir à la procédure officielle, je peux présenter une motion pour le faire revenir.

Le président : Je ne demande pas de procédure officielle. Nous pouvons faire les deux. Demandons d'abord au directeur général des élections de nous donner des précisions par écrit.

Le sénateur Day : Merci.

Le président : Si les précisions qu'il nous enverra par écrit ne nous ou vous donnent pas satisfaction, nous pourrions toujours le convoquer à nouveau.

Le sénateur Day : C'est une très bonne solution. Je ne prétends pas que quiconque a délibérément tenté de nous tromper mais, comme M. Kingsley était en dehors de la salle quand il s'est exprimé sur ces questions, nous devons absolument vérifier ce qu'il en est.

Le président : Je ne sais pas ce qu'il a dit mais je comprends votre intervention.

Sénateur Stratton, voulez-vous ajouter quelque chose?

Le sénateur Stratton : Si le débat porte sur les dépenses de congrès, qui sont le poison de notre existence, qu'en est-il des choses fournies gratuitement? Si vous voulez parler des brochures et des choses de ce genre, j'aimerais savoir ce que pense M. Kingsley des choses que les gens peuvent emporter gratuitement.

Le sénateur Day : Si nous voulons régler ces questions, nous devons peut-être demander à M. Kingsley de revenir.

Le sénateur Stratton : Laissons-le d'abord répondre par écrit — demandons-lui une liste de ces choses gratuites — comme ça, nous saurons au moins de quoi il s'agit.

Le sénateur Day : Je suis tout à fait prêt à accepter la procédure que j'ai recommandée pour obtenir des précisions mais le problème qui se pose maintenant est que M. Donison dit s'être exécuté alors que M. Kingsley dit que...

Le sénateur Stratton : N'oublions pas que nous parlons ici des deux partis. Ni les libéraux ni les conservateurs n'ont fait ce qui était demandé. Ces questions concernent les deux partis.

Le sénateur Day : Puis-je conclure?

Le président : Je vous en prie.

Le sénateur Day : Merci. Le problème vient de la dichotomie apparente concernant la preuve que vous avez reçue de M. Donison, qui dit avoir répondu à la demande. Nous attendons cette décision pour savoir quoi faire au sujet de cet amendement.

The Chairman: That is clear. You said that yesterday.

Senator Day: If the ruling is not forthcoming because Mr. Donison has not complied but has said he has complied, then we have to get this sorted out.

The Chairman: Right now, the evidence before this committee is one-sided. I think we have an agreement that we will ask the clerk to ask the Chief Electoral Officer to respond to the questions in writing. As I said before, if neither your side nor our side is satisfied with the written result, then we reserve the right to recall Mr. Kingsley to this committee.

Senator Day: Mr. Chairman, that is an ideal way to proceed. The only other caveat I would add is that that information is critical to this committee's deliberation on this bill.

The Chairman: That is understood.

Senator Day: Therefore, it is critical that we get that information as quickly as possible.

The Chairman: That is understood.

Senator Day: Thank you.

The Chairman: Honourable senators, I should now like to move to the official opening of this session of the committee's deliberation on Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing, and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known and referred to as the federal accountability bill.

As senators, our witnesses and members of the public both here in the room and across Canada watching these proceedings on television know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study it deserves. This week, we have been continuing to look at various aspects of this bill, including accountability, ethics, conflict of interest, political financing, as you just heard from Senator Day, the parliamentary budget office and access to information and privacy.

This morning, I am delighted to welcome officials from the Office of the Information Commissioner of Canada. The Information Commissioner investigates complaints from people who believe they have been denied rights under the Access to Information Act, Canada's freedom of information legislation.

An independent ombudsman appointed by Parliament, the Information Commissioner has strong investigative powers. He mediates between disaffected applicants and government institutions. I am therefore pleased to welcome today the following people: Mr. Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner; Daniel Brunet, Director, Legal Services; Nadine Gendron, Legal Counsel; and J.G.D. Dupuis, the Director General of Investigation and Review.

Le président : C'est clair. Vous l'avez dit hier.

Le sénateur Day : Si nous n'obtenons pas la décision parce que M. Donison ne s'est pas exécuté alors qu'il dit le contraire, nous devons vérifier.

Le président : Pour le moment, la preuve obtenue par le comité est incomplète. Je pense que nous sommes d'accord pour demander au greffier d'inviter le directeur général des élections à répondre aux questions par écrit. Comme je l'ai déjà dit, si votre parti ou le nôtre n'est pas satisfait des réponses obtenues par écrit, nous aurons toujours le droit de convoquer à nouveau M. Kingsley.

Le sénateur Day : Monsieur le président, votre solution est idéale. Ma seule remarque complémentaire est que cette information est cruciale pour la poursuite de nos délibérations.

Le président : J'entends bien.

Le sénateur Day : Il est donc essentiel que nous obtenions cette information le plus rapidement possible.

Le président : C'est clair.

Le sénateur Day : Merci.

Le président : Honorables sénateurs, je vais maintenant ouvrir la séance officielle consacrée à l'examen du projet de loi C-2 prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. C'est ce qu'on appelle couramment la loi sur l'imputabilité.

Comme le savent les sénateurs, les témoins et les membres du public qui suivent nos débats à la télévision, ce projet de loi est une pièce maîtresse du programme du nouveau gouvernement, et c'est aussi l'un des projets de loi les plus importants de ces dernières années. Le comité va consacrer à ce texte l'étude exhaustive, attentive et détaillée qu'il mérite. Cette semaine, nous avons commencé notre examen de divers aspects du projet de loi comme la responsabilisation, l'éthique, les conflits d'intérêts, le financement des activités politiques et, comme vous venez d'entendre le sénateur Day le dire, le bureau du budget parlementaire, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Ce matin, j'ai le grand plaisir d'accueillir des représentants du Commissariat à l'information du Canada. Le Commissariat à l'information est l'organisme qui est chargé de faire enquête quand une personne affirme que ses droits n'ont pas été respectés en ce qui concerne la Loi sur l'accès à l'information, c'est-à-dire la loi du Canada sur la liberté de l'information.

En sa qualité d'ombudsman indépendant nommé par le Parlement, le commissaire à l'information possède des pouvoirs d'enquête exhaustifs. Il assure aussi les services de médiation entre les plaignants et les organismes gouvernementaux. J'ai donc le plaisir d'accueillir aujourd'hui quatre de ses membres, M. Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information, Daniel Brunet, directeur des services juridiques, Nadine Gendron, avocate, et J.G.D. Dupuis, directeur général des enquêtes et de l'examen.

[Translation]

We want to thank you for being here. I shall give you the floor and then we will have questions and discussions which, I am sure, will be very useful to the members of the committee.

[English]

Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner, Office of the Information Commissioner of Canada: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the invitation. I also appreciate the understanding of the committee with respect to my substitution for the Information Commissioner, who is attending the wedding of his son in Japan and who felt he would rather face the wrath of this committee than the wrath of his wife.

I have provided the committee a copy of the remarks Commissioner Reid would have made had he been here. I will not read them; I will just ask that they be taken as part of the record. I do have a couple of remarks to make myself just to situate our concerns in context.

I think it is fair to say that the Office of the Information Commissioner of Canada — and I hesitate to use adjectives — is deeply concerned that certain provisions of Bill C-2 would authorize new and broad zones of secrecy, which will have the effect of reducing the accountability of government through transparency. The office is so concerned, in fact, that a special report setting out our concerns was tabled in the House and Senate in April of this year, and copies of that report have been made available to you.

There is strong language in that report — for example, describing the proposals with respect to access to information as “retrograde and dangerous.” That strong language was not an accident. It was considered necessary to alert Parliament to the fact that, if passed, Bill C-2 will reduce the amount of information available to the public, will weaken the oversight role of the Information Commissioner, will increase government’s ability to cover up wrongdoing and shield itself from embarrassment.

As well, the strong language of concern contained in the Information Commissioner’s special report is intended to remind Parliament that Justice Gomery urged more transparency in government in order to make it more accountable.

For example, Justice Gomery, in his second report, states as follows — and I quote:

The Commission supports a different approach, whereby the first rule would be that records must be disclosed, unless disclosure would be injurious to some other important and competing interest (in other words, an ‘injury test’ applies).

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite, nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera, j’en suis sûr, très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

Alan Leadbeater, sous-commissaire à l’information, Commissariat à l’information du Canada : Merci, monsieur le président. Je vous remercie de votre invitation. Je vous remercie aussi d’avoir accepté que je remplace le commissaire à l’information qui assiste en ce moment aux noces de son fils, au Japon, et qui a jugé préférable pour lui de subir l’ire du comité plutôt que celle de son épouse.

Je vous ai remis un exemplaire de la déclaration que le commissaire Reid aurait prononcée s’il avait été présent. Je ne vais pas la lire car je sais qu’elle fera partie du procès-verbal de la séance. Je me contenterai plutôt de faire quelques remarques pour établir le contexte de nos préoccupations au sujet de ce projet de loi.

Je crois pouvoir dire que le commissaire à l’information du Canada — j’hésite à utiliser des adjectifs — est profondément préoccupé par le fait que certaines dispositions du projet de loi C-2 autoriseront de nouvelles zones de secret assez vastes qui auront pour effet de réduire la transparence et la responsabilité du gouvernement. Cette question nous semble assez préoccupante pour avoir déposé en avril devant la Chambre et le Sénat un rapport spécial exposant nos réserves en détail, et des exemplaires vous en ont été remis.

Ce rapport contient des adjectifs particulièrement forts — par exemple, au sujet des propositions concernant l’accès à l’information, qui sont qualifiées de « rétrogrades et dangereuses ». Ces adjectifs n’ont pas été choisis par hasard. Ils ont été jugés nécessaires pour alerter le parlement sur le fait que le projet de loi C-2 réduirait la quantité d’informations mises à la disposition du public, affaiblirait le rôle de surveillance du commissaire à l’information et donnerait au gouvernement plus de possibilités de dissimuler des actes fautifs et de se protéger contre l’opprobre du public.

De plus, l’inquiétude reflétée dans le rapport spécial du commissaire à l’information a pour but de rappeler au Parlement que le juge Gomery préconisait une plus grande transparence au sein du gouvernement afin de le rendre plus responsable.

Par exemple, dans son deuxième rapport, le juge Gomery dit ceci — je cite :

La Commission est favorable à une approche différente, en vertu de laquelle la règle générale serait que les dossiers doivent être divulgués — à moins que leur divulgation ne cause un préjudice à un intérêt important (c’est-à-dire qu’on appliquerait un « critère de préjudice »).

The provisions of Bill C-2 contain 10 new justifications for secrecy, and there are only 13 in the existing statute. Seven of these new justifications require secrecy forever, none contains an injury test, eight are mandatory, leaving no discretion to permit disclosure under any circumstance.

The Bill C-2 approach flies in the face of common sense — no government secret is justifiably kept forever. The Bill C-2 approach flies in the face of the approach taken in all serious proposals for reform that have been put forward since the 1986 parliamentary review of this legislation. As well, the Bill C-2 approach flies in the face of the Conservative election platform, which states — and I quote:

A Conservative government will...

Ensure that all exemptions from the disclosure of government information are justified only on the basis of the harm or injury that would result from disclosure, not blanket exemption rules.

To illustrate this bill's adverse impact on accountability, I refer you to the clauses that create a blanket of secrecy over all records relating to wrongdoing in government. We have included at tab 6 of the handout all of the provisions relating to access to information, and I am referring to proposed section 221.

Senator Day: Tab 6 of the handout?

Mr. Leadbeater: I apologize. Tab 7, proposed section 221, at page 171 of the bill. This clause would amend the Access to Information Act by requiring secrecy over documents related to disclosures of wrongdoing. You will notice over the page, at 172, where it says "16.5":

The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information created for the purpose of making a disclosure under the Public Service Protection Act or in the course of an investigation into a disclosure under that Act.

The government's own integrity officer, the government's principal and largest public sector union, PSAC, and whistle-blowers such as Allan Cutler all say this is too much secrecy. This is not secrecy that will encourage whistle-blowers to come forward. It is secrecy that will keep wrongdoing under wraps forever. This is not a time-limited exemption and it is not an injury-based exemption. You may recall — and I refer you to tab 6 in this regard — that the first version of C-11, the whistle-blowing legislation, proposed to amend the Access to Information Act to shield records about wrongdoing for 20 years. You will see that on the right-hand column. There was then discussion in committee, and that was considered to be too much secrecy. It was eventually passed to protect such records for five years, which is how it comes to you at the moment.

On trouve dans le projet de loi C-2 dix nouvelles justifications du secret et il n'y en a que 13 dans la loi actuelle. Sept de ces nouvelles justifications imposent le secret à perpétuité, aucune n'est assortie d'un critère de préjudice et huit sont obligatoires et ne donnent aucune possibilité de divulguer, dans n'importe quelle circonstance.

L'approche du projet de loi C-2 va à l'encontre du bon sens — aucun secret gouvernemental ne peut légitimement être protégé à perpétuité. Elle va à l'encontre de toutes les propositions sérieuses de réforme qui ont été formulées depuis l'examen parlementaire de cette loi en 1986. De plus, elle va à l'encontre du programme électoral du Parti conservateur qui contenait la déclaration suivante — et je cite :

Un gouvernement conservateur...

garantira que toutes les exemptions à la communication de renseignements gouvernementaux ne soient justifiées que par le préjudice qui pourrait en résulter et non pas par des règles d'exemption générale.

Pour illustrer l'effet préjudiciable de ce projet de loi sur la responsabilisation, j'attire votre attention sur les dispositions qui imposent une règle de secret général pour tous les dossiers concernant des actes répréhensibles du gouvernement. Vous trouverez à l'onglet 6 de notre document toutes les dispositions pertinentes concernant l'accès à l'information, et je fais référence ici à l'article 221.

Le sénateur Day : À l'onglet 6?

M. Leadbeater : Veuillez m'excuser, c'est à l'onglet 7, article 221, page 171 du projet de loi. Cet article modifierait la Loi sur l'accès à l'information en imposant le secret à tous les documents susceptibles de révéler des actes répréhensibles. Vous voyez à la page 172, à 16.5 :

Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés en vue de faire une divulgation au titre de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ou dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation en vertu de cette loi.

Le propre agent à l'intégrité du gouvernement, le principal et plus grand syndicat de la fonction publique, l'AFPC, et des dénonciateurs comme Allan Cutler affirment qu'il s'agit là d'une règle de secret excessive. Le secret n'encouragera pas les dénonciateurs à agir, il garantira plutôt que les actes répréhensibles resteront à jamais dissimulés. Il ne s'agit pas là d'une exemption temporaire ni d'une exemption fondée sur le critère de préjudice. Vous vous souviendrez — je vous renvoie à l'onglet 6 à ce sujet — qu'il y avait dans la première version du projet de loi C-11, la Loi concernant la dénonciation d'actes répréhensibles, une proposition de modification de la Loi sur l'accès à l'information visant à protéger pendant 20 ans les documents concernant des actes répréhensibles. Vous trouverez cela dans la colonne de droite. Lors de l'examen du projet de loi en comité, cette règle a été jugée excessive et elle a finalement été modifiée pour que ces documents soient protégés pendant cinq ans, ce qui figure dans la version actuelle du projet de loi.

Clause 221 of the bill would extend secrecy forever. It would require that section 55 of the ATI be amended to add proposed new section 16.4 — involving the Public Servants Disclosure Protection Act — to give secrecy to information about allegations of wrongdoing in government forever.

Justice Gomery considered even the five years which is in the bill to be too much. In that regard, he offered this comment:

We must wonder if legislation of this nature —
He is talking about the five years.

— would have made a difference in how Allan Cutler was treated.

The Commission takes the position that the new Act could be significantly improved if it were amended. It suggests that...

the Act's consequential amendments to the Access to Information Act and to the Privacy Act be revoked as unjustified.

Justice Gomery said five years was unjustified as a blanket.

In Bill C-2, the blanket of mandatory secrecy for records about wrongdoing in government is forever. If five years of mandatory secrecy is unjustified, then mandatory secrecy forever is entirely contrary to the public interest.

Another troubling increase in secrecy under Bill C-2 relates to draft audit reports and audit working papers. Such records are given a blanket of secrecy for 15 years, whereas at present secrecy requires meeting an injury test.

As well, under Bill C-2 a mandatory blanket of secrecy forever is thrown over the internal audit reports, draft reports and working papers of the Auditor General. If passed, no historian will ever be given access to the records of the Auditor General showing how, for example, the sponsorship program audit or any other audit was conducted.

What is the rationale for making auditors general immune from public scrutiny? Restrictions on the disclosure of draft audit reports and working papers by all government institutions contained in this bill inhibit the ability of government outsiders — in that group I include journalists, opposition MPs, senators and citizens — to assess the quality of audit work and to follow the accountability trail when wrongdoing or mismanagement is involved.

L'article 221 du projet de loi dont vous êtes maintenant saisis assurerait le secret à perpétuité. Il exigerait que l'article 55 de la LAI soit modifié pour qu'on y ajoute le nouvel article 16.4 proposé — concernant la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles — afin de garantir à perpétuité le secret des informations concernant des allégations d'actes répréhensibles.

Le juge Gomery estimait même que la règle actuelle de cinq ans du projet de loi était excessive et il avait formulé la remarque suivante :

Nous ne pouvons nous empêcher de nous demander si elle...
il parle ici de la règle de cinq ans,

... aurait changé la manière dont Allan Cutler a été traité.

La Commission pense que l'on pourrait améliorer sensiblement les dispositions de la nouvelle loi en prenant les mesures suivantes :

abroger les modifications corrélatives à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels car elles ne sont pas justifiées.

Le juge Gomery pensait qu'une règle générale de cinq ans n'était pas justifiée.

Dans le projet de loi C-2, la règle générale de secret obligatoire des documents concernant des actes répréhensibles du gouvernement est une règle de perpétuité. Si une règle de cinq ans n'était pas justifiée, une règle de perpétuité serait absolument contraire à l'intérêt public.

Une autre augmentation troublante du secret dans le projet de loi C-2 concerne les ébauches de rapports de vérification et les documents de travail correspondants. Ces documents seraient assujettis à une règle de secret de 15 ans alors qu'ils sont actuellement assujettis au critère de préjudice.

On trouve en outre dans le projet de loi C-2 une règle de secret perpétuel obligatoire pour les rapports de vérification interne, les ébauches de rapports et les documents de travail du vérificateur général. Si cette mesure est adoptée, aucun historien ne pourra jamais avoir accès aux documents du vérificateur général montrant par exemple comment a été faite de la vérification du programme de commandites ou n'importe quelle autre vérification.

Pourquoi les actes des vérificateurs généraux devraient-ils être systématiquement soustraits au regard du public? Les dispositions de ce projet de loi interdisant la divulgation des ébauches de rapports de vérification et des documents de travail de tous les organismes gouvernementaux empêcheront les personnes ne faisant pas partie du gouvernement — groupe dans lequel j'inclus les journalistes, les députés d'opposition, les sénateurs et les citoyens — d'évaluer la qualité du travail de vérification et de suivre la piste de responsabilisation en cas d'actes répréhensibles ou de mauvaise gestion gouvernementale.

We must not forget that the Auditor General's investigation of the sponsorship program arose after journalists and opposition MPs obtained access under the Access to Information Act to audit reports, draft audit reports and working papers related to the sponsorship program. Based on what was revealed therein, the Auditor General decided to conduct an independent audit, and the rest is history.

You may also recall that during the Gomery inquiry much attention was paid to why a strongly critical draft audit report was watered down in the final version. Drafts and working papers are critical to the accountability trail.

We do well to remember that Justice Gomery did not accept the audit community's arguments that, to be of high quality, auditors' drafts and working papers require a blanket of secrecy. I urge you not to accept that argument either.

In our experience, the openness of audit reports has improved their quality and reduced the incidence of internal auditors siding with management.

Most of the Crown corporations and officers of Parliament added to the Access to Information Act by Bill C-2 are given a mandatory blanket of secrecy forever over all their mandated activities. While much has been made of the fact that additional institutions have been added to the Access to Information Act, with this blanket of secrecy the public will not get more access than they would by going to websites. They will get access to travel, hospitality and general administrative information.

In fact, the exemption given to Canada Post — and I refer now to the institutions that have been included because of the sponsorship issue — VIA Rail, Export Development Canada and the others that have been added is that they may withhold from public disclosure anything they have treated in confidence in the past.

If government institutions received that kind of an exemption when the Access to Information Act had been brought in, there would be no openness. The point of being made subject to the Access to Information Act is to give out more than you have given in the past, unless you meet an injury test. That is the test Bill C-2 gives to all these Crown corporations. They may deny access to the public to anything to which they have denied access in the past. Such broad zones of secrecy designed to entrench the status quo are entirely out of step with the purpose of both the Access to Information Act and the purpose of Bill C-2, both of which are intended to increase government accountability.

With respect to the CBC and Atomic Energy of Canada Limited, Bill C-2 simply seeks to exclude them from the right of access and from the oversight of the commissioner. Only general administration information will be accessible. Not only is that zone of secrecy unnecessarily broad, it is forever and it does not

N'oublions pas que l'enquête de la vérificatrice générale concernant le programme de commandites a été déclenchée après que des journalistes et des députés de l'opposition eurent obtenu accès au rapport de vérification, aux ébauches de rapport de vérification et aux documents de travail pertinents en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. C'est sur la base de ce qui a été révélé dans ce contexte que la vérificatrice générale a décidé de mener une enquête indépendante, et chacun sait où cela a mené.

Vous vous souviendrez peut-être aussi que l'on s'était beaucoup interrogé, durant l'enquête Gomery, sur le fait qu'une ébauche de rapport de vérification critiquant le programme avait été atténuée dans sa version finale. Les ébauches et documents de travail sont donc essentiels pour établir la chaîne d'imputabilité.

N'oublions pas par ailleurs que le juge Gomery n'avait pas accepté l'argument de la communauté des vérificateurs selon lequel, pour être de bonne qualité, les ébauches et les documents de travail des vérificateurs exigent qu'ils soient protégés par une règle de secret général. Je vous invite à ne pas l'accepter non plus.

Notre expérience nous a appris que la transparence des rapports de vérification en a amélioré la qualité et a réduit les cas où les vérificateurs internes prennent fait et cause pour les gestionnaires.

La plupart des sociétés d'État et agents du parlement ajoutés à la Loi sur l'accès à l'information en vertu du projet de loi C-2 bénéficieraient d'une règle de secret perpétuel obligatoire concernant toutes leurs activités professionnelles. Bien que l'on ait fait grand cas de l'inscription d'organismes supplémentaires dans la Loi sur l'accès à l'information, cette règle de secret général garantit que le public n'aura pas accès à plus de renseignements qu'en consultant des sites Web. Il aura accès aux informations concernant les dépenses de voyage et les dépenses d'accueil et à des informations administratives générales.

En fait, l'exemption accordée à Postes Canada — et je parle ici des organismes qui ont été ajoutés à la liste à cause du problème des commandites — à VIA Rail, à Exportation et développement Canada et aux autres organismes ajoutés est telle qu'ils pourront soustraire au regard du public tout ce qu'ils traitaient de manière confidentielle dans le passé.

Si les institutions gouvernementales avaient bénéficié de ce genre d'exemption quand la Loi sur l'accès à l'information a été adoptée, il n'y aurait eu aucune transparence. Si l'on assujettit un organisme aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, c'est pour qu'il divulgue plus d'informations qu'auparavant, sauf s'il peut invoquer le critère de préjudice. C'est là le critère que le projet de loi C-2 accorde à toutes ces sociétés d'État. Elles pourront interdire au public l'accès à tout ce qu'elles protégeaient dans le passé. De telles vastes zones de secret destinées à enchâsser le statu quo sont absolument contraires au but même de la Loi sur l'accès à l'information et du projet de loi C-2, textes qui sont tous deux destinés à rehausser la responsabilisation du gouvernement.

En ce qui concerne Radio-Canada et Énergie atomique du Canada Limitée, le projet de loi C-2 tente simplement de les soustraire au droit d'accès et à la supervision exercée par le commissaire. Seules des informations administratives générales seront accessibles. Cette zone de secret n'est pas seulement

have any injury test. These records are put at the level of cabinet confidences, insofar as the commissioner's right to review records is concerned. In other words, for the CBC and AECL Bill C-2 makes their secrecy decisions immune from independent review.

You will find our specific recommendations for amendment in the handout we provided at tabs 2 and 3. We have also provided handouts showing the nature of secrecy given to officers of Parliament. Those can be found in the table at tab 4. It shows that during investigations Bill C-2 requires all these institutions to maintain their records in confidence. After investigations, it requires four to keep them in confidence and three to release them. What is the rationale for that? I have no idea. What is the difference between what the Information and Privacy Commissioners and the proposed commissioner of lobbying do versus the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, the Chief Electoral Officer and the Public Sector Integrity Commissioner? Our point is that no specific exemption is required because in the statute there are exemptions to protect ongoing investigations.

If you look at the second page of the handout, the same concern arises under the Privacy Act exemptions in this proposed legislation, and you may wish to address that with the Privacy Commissioner. When someone makes an access request of any officer of Parliament for personal information about themselves, an injury test must be met before secrecy can be applied. It must be injurious to ongoing investigations, except in the case of the Privacy Commissioner. The Privacy Commissioner must refuse disclosure mandatorily during and after an investigation, except if it is a record that the Privacy Commissioner has created and it is after an investigation. I am not sure what the rationale for that is. I simply point out that there are internal inconsistencies with regard to how officers of Parliament are dealt with and there is too much secrecy for officers of Parliament. Surely, the watchdogs of the system should be accountable through transparency, just the same as other government institutions.

Tab 5 is an account of what I have gone through with you, the exemptions for Crown corporations that have been included in the statute. As I said, the exemption was that anything you have kept confidential in the past you can keep secret in the future. You will see on the first page of tab 5 that for Canada Post Corporation there is the exemption listed in the column labelled "Class." It includes any record that contains trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to and has consistently been treated as confidential by the institution. There is no injury test there. There does not have to be

inutilement vaste, elle sera perpétuelle et ne sera liée à aucun critère de préjudice. Ces documents auront le même niveau de protection que les documents confidentiels du Cabinet pour ce qui est du droit du commissaire de les examiner. Autrement dit, en ce qui concerne Radio-Canada et EACL, le projet de loi C-2 immunise leurs décisions secrètes contre tout examen indépendant.

Vous trouverez aux onglets 2 et 3 de notre mémoire les modifications précises que nous recommandons. Nous avons inclus dans notre mémoire, à l'onglet 4, des tableaux indiquant la nature du secret accordé aux agents du parlement. Vous pourrez constater que, durant les enquêtes, tous seront obligés de garder leurs documents secrets en vertu du projet de loi C-2. Après les enquêtes, quatre d'entre eux seront obligés de maintenir le secret et trois devront divulguer leurs documents. Qu'est-ce qui justifie ça? Je n'en ai aucune idée. Quelle différence y a-t-il entre les activités du commissaire à l'information, du commissaire à la protection de la vie privée et du commissaire proposé au lobbying, d'une part, et celles du vérificateur général, du commissaire aux langues officielles, du directeur général des élections et du commissaire à l'intégrité du secteur public? Notre argument est qu'aucune exemption particulière n'est nécessaire car chacun bénéficie déjà dans sa loi organique d'une exemption protégeant ses enquêtes.

Si vous examinez la deuxième page de notre document, la même préoccupation surgit au sujet des exemptions proposées au sujet de la Loi sur la protection de la vie privée, et vous voudrez peut-être en discuter avec le commissaire à la protection de la vie privée. Si quelqu'un adresse à un agent du parlement une demande d'accès à des informations personnelles le concernant et que l'agent veut refuser de les divulguer, il doit appliquer le critère de préjudice. Autrement dit, il faudrait que la divulgation cause un préjudice à ses enquêtes en cours, sauf dans le cas du commissaire à la protection de la vie privée qui sera obligé de refuser de divulguer les renseignements pendant et après une enquête, à moins qu'il s'agisse de documents qu'il a créés après une enquête. Je ne saisis pas bien la justification de cette disposition. Quoi qu'il en soit, je mentionne cela pour signaler qu'il y a des contradictions internes dans la manière dont les agents du parlement sont traités, et aussi qu'il y a trop de secret dans leur cas. Il me semble que les agents chargés de surveiller le système devraient être imputables de leurs actes, par la transparence, tout comme les autres institutions gouvernementales.

L'onglet 5 concerne les exemptions accordées aux sociétés d'État, ce dont je vous ai déjà parlé. Comme je l'ai dit, ces exemptions sont telles que ces sociétés pourront garder en secret à l'avenir tout ce qu'elles traitaient de manière confidentielle dans le passé. En ce qui concerne la Société canadienne des postes, vous verrez à l'onglet 5, dans la colonne intitulée « De catégorie », l'exemption concernant tout document contenant des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui sont traités de façon constante comme étant de nature confidentielle. Il n'y a là aucun critère de

any injury to the institution, and you will see that for the remainder of the Crown corporations that have been added.

I will be pleased to respond to any questions you have about those tables or any other matters. I am grateful to you for the opportunity to make these remarks, both the statement I have tabled and the one I have given orally.

The Chairman: Thank you for that great overview. The document you have presented to us is comprehensive. This is a very difficult area that raises many questions.

Senator Milne: Mr. Leadbeater, I do wish that you had given us your second presentation in writing as well as your first, because I find this very confusing. In your first presentation you make two suggestions. The first is to remove the broad exemptions in various clauses between 89 and 224. The second recommendation is to remove clause 159, which is exclusion for the Canadian Broadcasting Corporation and Atomic Energy of Canada Limited.

You have gone on to say that the proposed accountability act provides for secrecy forever for various and assorted institutions. Would you please expand on that that?

Mr. Leadbeater: The remarks I tabled at tab 1 are rather cryptic. I did not add anything in my other remarks except to explain what all those sections were. I will repeat three points.

Senator Milne: The amendments that you strongly believe are required are the ones under tab 2?

Mr. Leadbeater: Yes. They are under tab 2 and are more fully explained under tab 3 with the rationale alongside the provisions. The actual content of what we are seeking is the same in tabs 2 and 3.

The amendments fall into three groups. First, there is too much secrecy for officers of Parliament. Officers of Parliament do not need mandatory blankets of secrecy over their work when there are already injury-test-based exemptions in the statute. If officers of Parliament can show that a disclosure would be injurious to the conduct of their investigations and their work, they should be able to have secrecy, and that is already provided. They do not need to be able to tell requesters, "Go away. I do not even have to think about an injury. I have a complete blanket."

Second, regarding the Crown corporations that have been added to the statute, CBC and AECL should not have exclusion from blankets of secrecy forever with no injury tests. They have sensitive information to be protected and it can be protected without excluding them from the statute.

The third point has to do with reports of wrongdoing, draft audit reports and working papers of internal audits. From now on, reports of wrongdoing in the Government of Canada will be subject to a mandatory exemption forever. An individual who makes a report of wrongdoing to his manager will never be able to find out what the manager did. He will not be able to find out,

préjudice. Il n'est absolument pas nécessaire que la divulgation risque de causer préjudice à l'institution, et vous verrez que l'on a prévu la même chose pour toutes les autres sociétés d'État.

J'en reste là et répondrai avec plaisir à vos questions. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de faire ces remarques, à la fois oralement et par écrit.

Le président : Je vous remercie de cet exposé très complet. Il s'agit à l'évidence d'une question très complexe, qui suscite beaucoup de questions.

Le sénateur Milne : Monsieur Leadbeater, j'aurais beaucoup aimé avoir le texte même de votre exposé, en plus de votre mémoire, car tout ceci est bien complexe. Vous avez fait deux propositions. La première serait d'abolir les exceptions générales figurant dans divers articles allant de 89 à 224. La deuxième serait d'abolir l'article 159 concernant les exclusions prévues pour la Société Radio-Canada et Énergie atomique du Canada, Limitée.

Vous avez dit ensuite que le projet de loi assure le secret à toute une série d'institutions publiques. Pouvez-vous préciser?

M. Leadbeater : La déclaration préliminaire figurant à l'onglet 1 est assez sommaire et je n'ai rien ajouté dans mon exposé oral, mais j'ai essayé d'expliquer nos préoccupations. Je vais en répéter trois éléments.

Le sénateur Milne : Voulez-vous parler des modifications que vous proposez à l'onglet 2?

M. Leadbeater : Oui. Elles figurent à l'onglet 2 et sont présentées de manière plus complète à l'onglet 3 avec leurs justifications. En réalité, les onglets 2 et 3 contiennent la même chose.

Les modifications proposées sont de trois ordres. Premièrement, il y a trop de secret pour les agents du parlement qui n'ont pas besoin d'une règle de secret général obligatoire puisqu'ils bénéficient déjà dans leurs lois organiques d'exceptions fondées sur le critère du préjudice. Autrement dit, s'ils peuvent démontrer qu'une divulgation causerait préjudice à leurs enquêtes et à leur travail, ils devraient déjà pouvoir bénéficier du secret. Il n'y a aucune raison de leur permettre de dire à un demandeur : « Allez-vous-en, je n'ai même pas besoin de penser à un préjudice, je bénéficie d'une exception absolue ».

Deuxièmement, en ce qui concerne les sociétés d'État ajoutées dans la loi, c'est-à-dire la SRC et EACL, elles ne devraient pas bénéficier d'une exception perpétuelle absolue sans critère de préjudice. Certes, elles ont des informations privilégiées à protéger mais elles peuvent le faire sans bénéficier d'une exception au titre de la loi.

Le troisième élément concerne les rapports d'actes répréhensibles, les ébauches de rapport de vérification et les documents de travail des vérificateurs internes. À partir de maintenant, les rapports d'actes répréhensibles du gouvernement du Canada feront l'objet d'une exception obligatoire perpétuelle. Une personne adressant à son supérieur un rapport d'acte

even under the Privacy Act, whether he suffered recriminations because of this, whether things happened to his career. That is unacceptable.

Since 1983, when this statute came into force, all reports of wrongdoing inside government have been subject to the Access to Information Act. It protects the privacy of individuals; it protects the effectiveness of investigations. Why do we now need blankets of secrecy?

I have argued that internal audit reports are an essential accountability trail for the public to be able to follow. If they are removed, all we will have left is access to the sanitized final audits.

Those are the three general areas to which our recommendations are directed. We would be quite happy if all the provisions related to access to information in those areas were simply removed from the bill and the existing Access to Information Act provisions were allowed to operate. If you were to ask me how it happened that so much was put into an accountability bill that will denigrate from accountability, I would simply say that perhaps in a rush to develop the bill everyone who asked for secrecy — Canada Post, VIA Rail, et cetera — got what they asked for without there being a challenge function.

I do not believe that the Auditor General could defend the proposition that her office should be immune from transparency forever, yet that is what this bill will do. I do not believe that Canada Post can make the same argument. I do not believe that the Office of the Information Commissioner would ever make that argument, but during investigations that is what we are given by this bill.

Senator Milne: I find that incredible. I had not seen this “secrecy forever” provision when I examined the bill, and I have had some experience with access to information and particular civil servants deciding that something should be secret forever. It took seven years to get that straightened out and through Parliament, and it took an act of Parliament to do it. I am very concerned about the idea of secrecy forever.

Mr. Leadbeater: I believe you are speaking of census records.

Senator Milne: Yes, I am.

Mr. Leadbeater: Congratulations on that.

Senator Milne: When this bill was studied in the House of Commons, amendments expanded the number of Crown corporations that will be covered under the Access to Information Act, and some of these organizations expressed concerns during committee hearings about their ability to protect client information as proprietary and confidential.

répréhensible ne pourra jamais savoir ce qu'en a fait son supérieur. Même avec la Loi sur la protection des renseignements personnels, elle ne pourra pas savoir si elle a fait l'objet de représailles ou si son rapport a nui à sa carrière. C'est inacceptable.

Depuis 1983, lorsque cette loi est entrée en vigueur, tous les rapports d'actes répréhensibles au sein du gouvernement ont été assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Cette loi protège la vie privée des particuliers et protège l'efficacité des enquêtes. Pourquoi a-t-on maintenant besoin d'une règle de secret général?

J'ai déjà dit que les rapports de vérification interne sont un élément essentiel de la chaîne d'imputabilité pour le public. S'ils sont tenus secrets, nous n'aurons plus accès qu'à des rapports de vérification purgés.

Voilà les trois thèmes généraux de nos recommandations. Nous serions très satisfaits si toutes les dispositions concernant l'accès à l'information dans ces trois domaines étaient simplement retirées du projet de loi et que les dispositions actuelles de la Loi sur l'accès à l'information continuaient à s'appliquer. Si vous me demandez pourquoi, selon moi, tant de dispositions contraires à la responsabilisation ont été incluses dans les lois sur la responsabilisation, je vous dirai simplement que c'est peut-être parce que, dans la précipitation avec laquelle la loi a été préparée, quiconque a demandé une exception — Postes Canada, VIA Rail, et cetera — l'a obtenue sans autre forme de procès.

Je ne pense pas que la vérificatrice générale défendrait l'idée que son bureau doive être dispensé à perpétuité de toute règle de transparence, et c'est pourtant ce qui est envisagé dans ce projet de loi. Je ne pense pas non plus que Postes Canada défendrait cette idée. Je ne pense pas que le commissaire à l'information puisse jamais réclamer la même chose, mais c'est pourtant ce qui est prévu dans le projet de loi durant ses enquêtes.

Le sénateur Milne : Je trouve ça incroyable. Je n'avais pas vu cette règle de secret perpétuel en lisant le projet de loi, et j'ai pourtant l'expérience de l'accès à l'information et de certains fonctionnaires décidant allègrement que ce qu'ils font devrait à jamais rester secret. Il a fallu sept ans pour régler cette question au moyen d'une loi. Cette idée de secret perpétuel n'inquiète beaucoup.

M. Leadbeater : Vous voulez parler des dossiers du recensement, si je comprends bien?

Le sénateur Milne : C'est ça.

M. Leadbeater : J'en profite pour vous féliciter de ce que vous avez fait.

Le sénateur Milne : Quand ce projet de loi a été examiné à la Chambre des communes, des modifications ont augmenté le nombre de sociétés d'État qui seraient touchées par la Loi sur l'accès à l'information, et certaines de ces sociétés, pendant les audiences du comité, avaient exprimé des réserves au sujet de leur possibilité de protéger les informations concernant leurs clients, informations qu'elles jugent privilégiées et confidentielles.

Were any of your suggested amendments put into this bill in the House of Commons? Is this a sanitized list, an updated list? How does your office feel about these concerns? I am very concerned about this secrecy forever notion, which is absolutely ridiculous. How can we correct it?

You have given us a two-page list of amendments, which seems to me a bit excessive. Do you have a wish list on these amendments?

Mr. Leadbeater: I cannot give you an order of priority for the amendments we would like to see. I believe that the loss of transparency with respect to wrongdoing in government in audits is vital. We must get it back.

If we are going to have Crown corporations listed under the Access to Information Act, it must be meaningful. There must be a burden to prove injury from disclosure. That is what access is all about. Access is a right; we have to end the notion that it is by grace or by favour of officials. We make it a right by stipulating an objective test that must be met before secrecy can happen. This must be done.

With respect to officers of Parliament, I think it sends the wrong leadership message to the Public Service of Canada when the people who police them have blankets of secrecy over what they do. We are asking that all the provisions of Bill C-2 relating to access to information be taken out, and I do not think I can tell you that we would be happy if some were in and some were out.

The Chairman: The senator asked you about your appearance before the House of Commons and whether or not you had made any suggestions there for amendments to the bill. Have any of your suggested amendments been made to the bill?

Mr. Leadbeater: We made the same suggestions there that we have made to you. In the House, I believe only one amendment that we had recommended was made: the blanket of secrecy was removed from the National Arts Centre.

The Chairman: Officials from the National Arts Centre will be appearing before this committee later on.

Senator Milne: We must remember to ask that same question of them.

The Information Commissioner has remarked that many Canadian institutions that perform investigative law enforcement and audit functions have been subject to access to information since the bill was brought in. For example, the RCMP and CSIS, military police and other police and investigative bodies perform their duties and live under this Access to Information Act without being under this mandatory blanket of secrecy for all investigative records. With this in mind, what do you suppose is the reasoning for the specific exemption given to the Commissioner of Official Languages under this bill?

Certaines des modifications que vous avez proposées ont-elles été ajoutées au projet de loi par la Chambre des communes? Votre liste est-elle une liste épurée ou mise à jour? Comment réagit votre Bureau à ces préoccupations? Cette idée de secret perpétuel n'inquiète beaucoup et elle est absolument ridicule. Comment peut-on corriger ça?

Vous nous avez remis une liste de deux pages de modifications, ce qui me semble peut-être un peu excessif. Y en a-t-il qui comptent plus que d'autres pour vous?

M. Leadbeater : Je ne saurais vous donner un ordre de priorité à ce sujet. Je crois que la perte de transparence à l'égard des actes répréhensibles du gouvernement est une question absolument cruciale. Il faut absolument récupérer cette transparence.

Si l'on veut assujettir des sociétés d'État à la Loi sur l'accès à l'information, il faut que ça ait un sens. Il faut qu'elles soient obligées d'appliquer le critère de préjudice quand elles ne voudront pas divulguer certains renseignements. C'est ça, l'accès à l'information. L'accès est un droit. Il faut en finir avec cette idée que c'est une faveur ou une prérogative régaliennne. Nous en ferons un droit en imposant un critère objectif devant être satisfait si l'on veut garder le secret. C'est indispensable.

En ce qui concerne les agents du Parlement, je pense qu'on enverrait un très mauvais message à la fonction publique en lui disant que les gens censés surveiller ses activités bénéficient d'un droit de secret absolu sur leurs propres activités. Notre vœu est que toutes les dispositions du projet de loi C-2 concernant l'accès à l'information en soient retirées, et je ne pense pas pouvoir vous dire que je serai satisfait si certaines l'étaient et d'autre pas.

Le président : Le sénateur vous a interrogé au sujet de votre comparution devant la Chambre des communes en vous demandant si vous aviez alors proposé des modifications au projet de loi. Certaines de vos propositions ont-elles été retenues?

M. Leadbeater : Nous avons à cette occasion fait les mêmes recommandations que nous venons de faire ici. Si je ne me trompe, une seule modification que nous avions recommandée a été acceptée : l'élimination de la règle du secret absolu pour le Centre national des Arts.

Le président : Des représentants du Centre national des Arts témoigneront plus tard devant notre comité.

Le sénateur Milne : Nous ne devons pas oublier de leur poser la même question.

Le commissaire à l'information a déclaré que de nombreuses institutions canadiennes exerçant des fonctions d'enquête ou de vérification ont été assujetties à la Loi sur l'accès à l'information. C'est par exemple le cas de la GRC et du SCRS, de la police militaire et d'autres organismes de police ou d'enquête qui sont tenus de respecter cette loi et ne bénéficient pas de cette règle de secret obligatoire général pour tous leurs dossiers d'enquête. Cela étant, pour quelle raison, d'après vous, a-t-on prévu dans ce projet de loi une exception particulière au profit du commissaire aux langues officielles?

Mr. Leadbeater: I am speculating here that any institution not already covered by the Access to Information Act will greatly reticent to become subject to it now. They asked not to become subject to it and they got their wish without a challenge function being performed. Back in the early 1980s, when the act was first coming into force, everyone was lining up — for example, police agencies, the Privy Council Office and the Treasury Board — to ask, “Do not allow us to be covered by access; our work will never be possible.” However, they were covered. It was an act of bravery on the part of Parliament. When the act was reviewed three years later, none of them showed up. The police were happy with doing their investigations under the statute, cabinet confidences were properly protected, and so on. The act has been incredibly well crafted to protect all types of sensitive information. It does put burdens on people who assert secrecy to justify their assertions. To leap from the existing 13 exemptions, add 10 — and all 10 are what we call class test; they contain no injury requirement — is just a rush. It has not been thought through, and it is totally contrary to the promises made by the government in its election platform and to all proposals for reform that we have seen. What is the explanation? To me, it seems to be an incredible generosity on the part of government officials to these institutions who simply asked for the protection of secrecy.

Senator Milne: The bill proposes 10 more exemptions that will also have blanket secrecy forever.

Mr. Leadbeater: That is right.

Senator Milne: Those will not be set up to provide access to information after a certain period of time and under certain conditions.

How do you feel about the notion that Bill C-2 wishes to provide these exemptions, even though an argument to grant complete secrecy for such records has already been attempted and rejected before the Supreme Court of Canada in *Lavigne v. Canada* in 2002. Could you tell us something about *Lavigne v. Canada*?

Mr. Leadbeater: That was a case involving the Official Languages Commissioner and a gentleman named Lavigne who had made a complaint and asked to have access to the investigation file after the completion of the investigation. I believe it was a request under the Privacy Act. The request was refused on the basis that it would be injurious to future investigations if people knew that the investigation file would be subject to access at some point. The matter went to court. It ended up in the Supreme Court of Canada and the court said that to be meaningful, the right of access — and there is a right of access under both privacy and access to information — requires a demonstration of injury. It is not enough to make blanket assertions that your process requires secrecy; you must demonstrate it. The court rejected the blanket assertions and ordered the disclosure. This particular set of amendments is designed essentially to address *Lavigne v. Canada* and to give to

M. Leadbeater : Je suppose que tout organisme qui n'est actuellement pas assujéti à la Loi sur l'accès à l'information serait très réticent à le devenir. Je suppose que les organismes dont nous parlons ont demandé à ne pas l'être et ont automatiquement obtenu gain de cause. Au début des années 80, lorsque la loi venait d'entrer en vigueur, tout le monde demandait à en être exempté — par exemple, les services de police, le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor — en disant : « Si nous sommes touchés par l'accès à l'information, notre travail deviendra impossible. » Il n'empêche qu'ils l'ont été. Le parlement a fait preuve de bravoure à cette occasion. Quand la loi a été revue, trois ans plus tard, aucun de ces organismes ne s'est manifesté. La police n'avait pas de problème à mener ses enquêtes malgré cette législation, les documents confidentiels du Cabinet étaient protégés, et cetera. La loi avait été incroyablement bien formulée de façon à protéger toutes les informations sensibles. Ce sont ceux qui réclament le secret qui doivent justifier leur demande. Or, aux 13 exemptions existantes, on veut en ajouter 10 autres — et toutes les dix avec des exemptions que j'appelle « de catégorie », c'est-à-dire sans critère de préjudice — dans la précipitation. Ce projet n'a pas été réfléchi et il est totalement contraire au programme électoral du gouvernement et à toutes les propositions de réforme que nous avons pu voir. Quelle est l'explication? À mon avis, les membres du gouvernement font preuve d'une générosité incroyable envers ces institutions qui ont tout simplement demandé une protection.

Le sénateur Milne : Dans le projet de loi, on propose 10 nouvelles exemptions pour des organismes qui bénéficieront donc du secret perpétuel?

M. Leadbeater : C'est exact.

Le sénateur Milne : On n'envisage pas du tout de les obliger à donner accès à leurs informations après une certaine période et à certaines conditions.

Que pensez-vous du fait que l'on veuille accorder ces exemptions alors que l'argument voulant que l'on accorde le secret absolu à de tels dossiers a déjà été présenté et que la Cour suprême du Canada l'a rejeté en 2002 dans l'arrêt *Lavigne c. Canada*? Pourriez-vous nous parler de l'arrêt *Lavigne c. Canada*?

M. Leadbeater : Il s'agissait d'une affaire concernant le commissaire aux langues officielles. Un certain Lavigne avait formulé une plainte et avait demandé l'accès au dossier d'enquête une fois que celle-ci serait terminée. Je crois qu'il avait formulé sa demande au titre de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Sa demande a été rejetée au motif qu'y accéder serait préjudiciable aux enquêtes futures si les gens savaient que le dossier d'enquête risquait d'être divulgué. L'affaire a été portée devant les tribunaux et a abouti devant la Cour suprême du Canada qui a jugé que, si le droit d'accès doit avoir un sens — et il y a un droit d'accès en vertu des renseignements personnels et de l'accès à l'information — il doit être assorti d'une démonstration de préjudice. Il ne suffit pas d'affirmer de but en blanc que ce que vous faites exige le secret, vous devez le démontrer. La Cour a rejeté la notion de secret absolu et a ordonné la divulgation. Au fond, les amendements proposés dans le projet de loi sont destinés

all of the officers of Parliament the blanket ability to assert secrecy during their investigations and no longer have to meet the injury test of *Lavigne v. Canada*.

Senator Milne: It is interesting that the Supreme Court has said there must be an injury test yet this bill now takes it out.

Mr. Leadbeater: The bill is saying that we do not want to have the burden of meeting an injury test.

Senator Milne: The Canadian Bar Association agrees with you that the language in this bill is overly broad, that these 10 new exemptions to the Access to Information Act are overly broad and that those exceptions relating to Crown corporations within this bill could arguably defeat the purpose of including these institutions under the Access to Information Act. Why put them in if the exemptions are so broad that you cannot access their information anyway?

Mr. Leadbeater: The point that we and the Canadian Bar Association and others are making is that the need for secrecy depends on the circumstances. Every time an access request is received, the recipient institution should turn its mind to the circumstances. Is this an old document? Is the information stale? Is there an overriding public interest? All of those factors should be taken into account. All of those activities are encapsulated in the term "injury test." We have hoped that all of the exemptions to the right of access would have this built-in discretion to make these decisions, would have a requirement to meet injuries, and would have a public interest override. Perhaps Atomic Energy of Canada Limited will have a business reason for secrecy, but the information may relate so much to safety that it should nevertheless be disclosed. That is not possible under this statute.

Senator Milne: I understand that you are content with working under the present act, but you would you be hampered as far as access to information, that is, giving information to the public forever under this bill.

Mr. Leadbeater: The public will have access to less information under this bill than they currently do with respect to existing government institutions and with respect to newly added institutions. They will have access only to information about those institutions' general administration — that is, travel, hospitality and budgets. That information is already available in the institutions' annual reports and on their websites. The public will not be getting access to anything new.

Senator Milne: Why do we have this proposed act before us then?

Mr. Leadbeater: I cannot speculate on that.

Senator Milne: I am sorry, that is an unfair question.

à tordre le cou à *Lavigne c. Canada* en accordant à tous les agents du parlement le droit d'invoquer un secret général durant leurs enquêtes sans être obligés de satisfaire au critère de préjudice de *Lavigne c. Canada*.

Le sénateur Milne : Il est intéressant que la Cour suprême ait déclaré qu'un tel critère de préjudice doit être appliqué et qu'on veuille le faire disparaître avec ce projet de loi.

M. Leadbeater : Le projet de loi revient à dire : « Nous ne voulons pas subir le fardeau du critère de préjudice ».

Le sénateur Milne : L'Association du Barreau canadien pense comme vous que les dispositions du projet de loi sont trop larges, que ces 10 nouvelles exemptions à la Loi sur l'accès à l'information ont une trop grande portée et que les exceptions concernant les sociétés d'État risquent en fait d'annuler complètement l'objectif visé par leur inclusion. Pourquoi les assujettir à la Loi sur l'accès à l'information si les exceptions sont tellement vastes qu'elles reviennent à interdire tout accès à leurs informations?

M. Leadbeater : Notre argument, qui est aussi celui de l'Association du Barreau canadien et d'autres organisations, est que la nécessité du secret dépend des circonstances. Chaque fois qu'un organisme reçoit une demande d'accès à l'information, il doit se pencher sur les circonstances. La demande concerne-t-elle un vieux document? L'information est-elle désuète? Y a-t-il un intérêt public prédominant? Tous ces facteurs doivent être pris en considération et font partie de ce qu'on appelle le « critère de préjudice ». Nous espérons que toutes les exemptions au droit d'accès seraient assorties de ce pouvoir discrétionnaire de prendre les décisions, du critère du préjudice et d'une disposition d'intérêt public prédominant. Il se peut fort bien qu'Énergie atomique du Canada, Limitée ait une raison commerciale de préserver le secret mais que l'information demandée soit reliée de manière tellement importante à une question de sécurité qu'elle doive néanmoins être divulguée. Avec ce projet de loi, ce ne sera plus possible.

Le sénateur Milne : Je crois comprendre que vous êtes satisfait de la loi actuelle mais votre travail serait-il entravé, en ce qui concerne l'accès à l'information et la divulgation d'informations au public, si ce projet de loi était adopté?

M. Leadbeater : Le public aura accès à moins d'informations qu'à l'heure actuelle de la part des organismes gouvernementaux déjà inscrits et de ceux qui le seront pour la première fois. Il n'aura accès qu'à des informations de caractère administratif général — les dépenses de voyage, les dépenses d'accueil et les budgets. Or, ce sont des informations qui sont déjà disponibles dans les rapports annuels et sur les sites Web. Le public n'aura accès à rien de nouveau.

Le sénateur Milne : Dans ce cas, quelle est la justification de ce projet de loi?

M. Leadbeater : Je ne veux pas faire de spéculations à ce sujet.

Le sénateur Milne : Veuillez m'excuser, je n'aurais pas dû vous poser cette question.

Senator Baker: I have two general questions in mind. First, your office is continually before the courts and, in recent years, especially before the Supreme Court of Canada, either as an appellant or as an intervenor. I am sure you will agree with that. All the decisions that have come down as a result of your interventions and applications to the court have involved the wording of statutes. Sitting next to you is Mr. Daniel Brunet who teamed up with Clayton Ruby in a case called *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*. You won the right of access to certain information, contrary to what was in the statute. It was not the right to all information, and you were not asking for all information. You were not asking for the private information of RCMP officers. You were asking for certain specific information.

Given the factual background that you are continually before the courts asking for access to information, contrary to the specificity of the legislation, what do you think will happen when this bill is passed? Will Mr. Brunet have to take up residence at the Supreme Court of Canada? What do you think will be the effect?

The Supreme Court of Canada interprets the law. How do they do that? First, they ask: What is the intent of the legislation? Second, they ask: What is the intent of the section that we are dealing with? What are the specifics? In that light, I would like for you to answer that question.

Mr. Leadbeater: I will address a couple of points in your premise. We receive about 1,500 complaints per year. Of those 1,500, we settle over 99 per cent and, on average, we take to court two to three cases per year. That alternate dispute resolution success rate is unparalleled.

We end up in court at the receiving end of government actions against us, for example, when we issued subpoenas to see records held in the Prime Minister's Office or to interview exempt staff of the Prime Minister. We were taken to court to have our powers challenged. We defended ourselves, of course, and ended up seeing the records and interviewing the exempt staff.

There is a certain amount of inevitable litigation. However, it is rare that we go to court on our own motion against government. That is because we are successful in convincing government to do the right thing without having to go to court.

In your question you also talked about the RCMP case and the Information Commissioner's getting involved in cases to convince courts to ignore the written statute. I do not imagine many of the judges would appreciate that comment. I would prefer to see it this way: We often see senior government officials, in that case the Commissioner of the RCMP, interpret the statute in a self-serving way toward secrecy. If we see that situation, we go to court to ask the judge who is right. The judge will read and apply the statute

Le sénateur Baker : J'ai deux questions d'ordre général à vous poser. Premièrement, votre Bureau se trouve continuellement devant les tribunaux et, depuis quelques années, surtout devant la Cour suprême, soit pour faire appel soit pour intervenir dans des causes. Je suis sûr que vous en conviendrez. Toutes les décisions rendues à la suite de vos interventions et de vos poursuites devant les tribunaux concernent la rédaction des lois. Vous avez à côté de vous M. Daniel Brunet qui était associé à Clayton Ruby dans une affaire intitulée *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*. Dans cette affaire, vous avez gagné le droit d'accès à certaines informations, contrairement à ce qui était dit dans la loi. Il ne s'agissait pas d'avoir accès à toutes les informations et ce n'était pas ce que vous demandiez. Vous ne demandiez par l'accès à toutes les informations privées des agents de la GRC. Vous demandiez l'accès à certaines informations précises.

Étant donné que vous êtes continuellement devant les tribunaux pour demander l'accès à certaines informations, contrairement aux dispositions explicites des textes de loi, que se passera-t-il, d'après vous, quand ce projet aura été adopté? Est-ce que M. Brunet devra prendre résidence à la Cour suprême du Canada?

La Cour suprême du Canada interprète les lois. Comment le fait-elle? Premièrement, en se demandant quelle était l'intention du législateur. Deuxièmement, quel était le but de l'article mis en cause. Quels sont les détails de l'article? Cela étant, comment répondez-vous à ma question?

M. Leadbeater : Je vais répondre à certains postulats énoncés dans votre question. Nous recevons environ 1 500 plaintes par an dont plus de 99 p. 100 sont réglées à l'amiable et, en moyenne, nous portons devant les tribunaux deux ou trois plaintes par an. Le mécanisme de règlement extrajudiciaire connaît un succès sans parallèle.

Si nous nous retrouvons devant les tribunaux, c'est lorsque le gouvernement intente des procès contre nous comme c'est arrivé, par exemple, quand nous avons lancé des assignations pour obtenir des documents du Bureau du premier ministre ou pour interroger des membres de son personnel exonéré. Nous avons été traînés devant les tribunaux parce que notre pouvoir était contesté. Évidemment, nous nous sommes défendus et nous avons fini par voir les documents et par interroger le personnel exonéré.

Il est inévitable qu'il y ait un certain nombre de poursuites mais il est rare que nous prenions l'initiative de nous adresser aux tribunaux contre le gouvernement. Cela s'explique par le fait que nous réussissons généralement à le convaincre de faire la bonne chose sans devoir aller en justice.

Vous avez aussi mentionné la GRC dans votre question et vous avez dit que le commissaire à l'information intervient dans certaines causes pour convaincre les tribunaux de bafouer les textes de loi. Il n'y aura sans doute pas beaucoup de juges qui seront d'accord avec vous. Je préfère voir les choses de la manière suivante : nous voyons souvent des agents du gouvernement, dans l'espèce le Commissaire de la GRC, interpréter les lois dans leur intérêt en faveur du secret. Si tel est le cas, nous nous adressons au

and say that one of us is right and the other is wrong. Happily, we have a pretty good record. We do not go often. When we do go it is usually because it is not the commissioner pushing the bounds of the statute but government officials failing to respect their obligations under the statute.

If these proposed provisions come into force, it will be more of the same. We will have a large number of institutions respecting our recommendations as to how to interpret and apply the statute. We will have one or two a year that will not and they will end up in court. That is my guess as to what will happen.

Senator Baker: You restricted your activity, saying it is not very often that you become the appellant or are directly involved in challenging the statute. However, on behalf of other people who bring their case to you, you assume the case, as you did in the case of the Information Commissioner versus the RCMP.

Mr. Leadbeater: No. Here is how it works, senator. If we make a recommendation to a government institution that they disclose a record and the government institution refuses, we go to court. The complainant is entitled to go to court as well. We do not go on their behalf. We go on behalf of the statute. We can settle the case at any time. We do not take instructions from the complainant. The complainant can be their own party.

With respect to the RCMP case, we lost at trial and the Court of Appeal and we won in the Supreme Court of Canada. That is the way litigation goes.

Senator Baker: Who was your lawyer?

Mr. Leadbeater: Daniel Brunet was our lawyer. The argument in the Supreme Court of Canada was done by Mr. Clayton Ruby.

Senator Baker: Mr. Brunet seems to be everywhere when it comes to appeals. He did not get anywhere in trying to get the cabinet to release why they pay lawyers in Toronto more than they pay lawyers in Nova Scotia, Quebec and British Columbia. I refer to the 2002 case of *Babcock v. Canada (Attorney General)*.

I have a specific question to ask you about something you have not covered. You identified several instances where secrecy is an issue, or would become an issue, or additions to the non-disclosure of information that we presently have under the act.

What is your general opinion on the establishment of an office of the director of public prosecutions? Specifically, what jumps out at me, and I am sure to anyone who looks at this legislation here, is that directives can go from the Attorney General to the director of public prosecutions. Under proposed section 11 of the proposed director of public prosecutions act, on page 108 of the bill, publication may be delayed and withheld while a prosecution is in progress. The clause states that the Attorney General or the director may, if he or she considers it to be in the interests of the administration of justice, not disclose this communication

tribunal pour demander au juge de dire qui a raison. Le juge va alors lire la loi et l'appliquer en disant qu'une partie a raison et l'autre, tort. Je suis heureux de pouvoir dire que nous obtenons assez souvent gain de cause. Cela dit, nous ne le faisons pas souvent. Quand nous le faisons, c'est généralement non pas parce que le commissaire interprète une loi de manière abusive mais parce que des agents du gouvernement ne respectent pas leurs obligations en vertu de cette loi.

Si les dispositions proposées entre en vigueur, cela arrivera plus souvent. Nous verrons un grand nombre d'organismes respecter les recommandations sur la manière d'interpréter et d'appliquer les lois mais il y en aura un ou deux par an qui ne le feront pas et qui se retrouveront devant les tribunaux. Je suppose que c'est ce qui arrivera.

Le sénateur Baker : Vous n'avez pas donné la pleine mesure de votre activité en disant qu'il n'est pas très fréquent que vous soyez la partie faisant appel ou participant à la contestation d'une loi. Toutefois, quand d'autres personnes vous présentent une cause, vous l'assumez, comme vous l'avez fait dans l'affaire du commissaire à l'information contre la GRC.

M. Leadbeater : Non, voici ce qui se passe, sénateur. Si nous recommandons à un organisme gouvernemental de divulguer un document et qu'il refuse, nous nous adressons aux tribunaux. Évidemment, le plaignant a lui aussi le droit de s'adresser aux tribunaux. Nous ne le faisons pas au nom du plaignant mais au nom de la loi. Nous pouvons régler l'affaire à n'importe quel moment. Nous ne recevons pas d'instructions du plaignant. Le plaignant peut agir en toute indépendance.

Dans le cas de la GRC, nous avons perdu en première instance et en cour d'appel mais nous avons gagné devant la Cour suprême. C'est comme ça que fonctionne la justice.

Le sénateur Baker : Qui était votre avocat?

M. Leadbeater : Daniel Brunet. C'est M. Clayton Ruby qui a argué devant la Cour suprême.

Le sénateur Baker : M. Brunet semble être toujours là quand il y a un appel. Il n'a pas obtenu gain de cause quand il a essayé d'obtenir des documents du Cabinet expliquant pourquoi le gouvernement paye les avocats de Toronto plus cher que ceux de la Nouvelle-Écosse, du Québec et de la Colombie-Britannique. Je parle ici de l'affaire *Babcock c. Canada (Procureur général)*.

Je voudrais vous poser une question sur un sujet dont vous n'avez pas parlé. Vous avez indiqué plusieurs cas où le secret pourrait devenir un facteur important, ou de nouveaux cas possibles de non-divulgence d'informations.

Que pensez-vous de l'idée de créer un poste du directeur des poursuites pénales? Ce qui me saute immédiatement aux yeux, comme à quiconque examine ce projet de loi, c'est que le procureur général peut donner des instructions au directeur des poursuites pénales. En vertu de l'article 11 du projet de loi sur le directeur des poursuites pénales, la publication peut être retardée ou retenue quand une poursuite est en cours. Il est dit dans cet article que le procureur général ou le directeur peut, s'il juge que l'administration de la justice l'exige, ne pas divulguer cette communication entre le procureur général et le directeur des

between the Attorney General and the director of public prosecutions regarding a particular prosecution. What do you think of that proposition? Did you get a chance to look at it? Such provision is set out in proposed sections 11 and 15(3) of the proposed legislation.

I ask that question simply because if, during a prosecution, something is going on behind the scenes between a cabinet minister and the director of public prosecutions, who is a deputy minister, pertaining to that case and the removal of that case for some reason, certainly it would affect the prosecution taking place, and that will be held in secret and not published in the *Canada Gazette*. Have you had a chance to examine that? If not, what opinion comes to your mind immediately?

Mr. Leadbeater: I will trace through the effect of these amendments on that issue. The office of the director of public prosecutions is, by this statute, made subject to the Access to Information Act. The office of the director of public prosecutions is not given a specific exemption, so it falls under the general exemptions that are already in the Access to Information Act. The right of access that the public has is notwithstanding any other act of Parliament.

Therefore, section 4 of the Access to Information Act is a right of access given to all members of the public notwithstanding any other act of Parliament. Despite what is written there about how these directions will be kept secret, they will have to meet an injury test in the Access to Information Act before that will happen. There will be an assessment of injury, and it will be up to the institution to say that, in the circumstances of this particular case, the secrecy of this direction is justified under the Access to Information Act.

Senator Baker: Are you saying that this section then is contrary to law?

Mr. Leadbeater: No.

Senator Baker: Then what are you saying?

Mr. Leadbeater: All of the secrecy provisions in all other statutes do not take precedence over the Access to Information Act. The Access to Information Act takes precedence over provisions in other statutes unless they are listed in a schedule to the act, such as some secrecy provisions in other statutes; for example, the Statistics Act for census, and the Income Tax Act for your income tax information. This particular section for the director of public prosecutions is not listed.

Senator Baker: Therefore, it will be of no force and effect and it will not have any impact at all, and all the defence attorney would have to do is read your statement before this committee and conclude that it is correct and then get a copy of the directive. That is your opinion?

Mr. Leadbeater: No, I am saying it would depend on the circumstances of the case, the content of the directive and at what stage of the prosecution, but there would be a burden on the director of public prosecutions to demonstrate injury. It would not be automatic.

poursuites pénales au sujet d'une poursuite donnée. Que pensez-vous de cette proposition? Avez-vous eu l'occasion d'y réfléchir? On trouve cette disposition à l'article 11 et au paragraphe 15(3) du projet de loi.

Je vous pose cette question parce qu'on peut envisager que, durant une poursuite, des choses se passent en coulisses entre un ministre et le directeur des poursuites pénales — qui est un sous-ministre — et qu'elles entraînent l'abandon de la poursuite, et que ces choses aient été faites en secret et n'aient pas été publiées dans la *Gazette du Canada*. Avez-vous analysé cette proposition? Sinon, comment y réagissez-vous, spontanément?

M. Leadbeater : Je vais vous parler de l'effet de ces modifications sur cette question. De par la loi, le directeur des poursuites pénales sera assujéti à la Loi sur l'accès à l'information. Comme on n'a prévu aucune exemption particulière dans son cas, il tombera sous le coup des exemptions générales figurant dans la Loi sur l'accès à l'information. Il s'agit du droit d'accès dont bénéficie le public, nonobstant toutes les autres lois.

L'article 4 de la Loi sur l'accès à l'information donne un droit d'accès à tous les citoyens nonobstant tout autre loi fédérale. Même si l'on dit ici que ces directives devront rester secrètes, on devra d'abord appliquer le critère de préjudice de la Loi sur l'accès à l'information. Autrement dit, on examinera s'il y a un risque de préjudice et l'organisme concerné sera obligé de démontrer qu'il est légitime de maintenir ces directives secrètes, dans ces circonstances particulières.

Le sénateur Baker : Voulez-vous donc dire que cet article va à l'encontre de la loi?

M. Leadbeater : Non.

Le sénateur Baker : Que voulez-vous dire, alors?

M. Leadbeater : Que toutes les dispositions de secret des autres lois ne priment pas sur les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information. La Loi sur l'accès à l'information prime sur les dispositions des autres lois, à moins d'inscription dans une annexe à la loi, concernant par exemple des dispositions de secret d'autres lois, ce qui est le cas de la Loi sur la statistique, pour le recensement, et de la Loi de l'impôt sur le revenu, pour les informations fiscales personnelles. L'article dont vous parlez au sujet du directeur des poursuites pénales ne fait pas partie de la liste.

Le sénateur Baker : Donc, cet article n'aura aucun effet concret et tout ce que l'avocat de la défense aura à faire sera de lire la déclaration que vous venez de faire devant notre comité pour obtenir une copie de la directive? C'est ce que vous pensez?

M. Leadbeater : Non, je dis que tout dépend des circonstances particulières, de la teneur de la directive et de l'étape où en est rendue la poursuite, mais c'est au directeur des poursuites pénales qu'il appartiendra de démontrer qu'il y aurait un préjudice. Ce ne sera pas automatique.

Senator Baker: How do you think that would fit in to, say, a *Stinchcombe* application?

Mr. Leadbeater: Well, the rules of disclosure under *Stinchcombe* before the courts are totally independent of the Access to Information Act, so the discovery rules are a different set of requirements in litigation that are unrelated to the Access to Information Act.

Senator Baker: I am asking you the question because we are passing a law that says that information will be withheld during a prosecution. I would like to know whether it will be withheld during a prosecution. You are telling me that it cannot be withheld if a request is made through the Access to Information Act.

Mr. Leadbeater: My opinion is that the withholding would not be automatic. If the director of public prosecutions could demonstrate that it would be injurious to the conduct of that prosecution to disclose the information while the prosecution is underway, the information would be withheld, but there would be a burden of proof.

Senator Baker: So you can envision this to be a stretched out, drawn out, pretrial argument under *Stinchcombe*.

Mr. Leadbeater: It would not be under *Stinchcombe*. However, it could be that it would go through the courts under the statute itself. If the director of public prosecutions refused to disclose information but it did not meet an injury test, either the requester or our office would take the matter to court, and it would make its way through the court system. Yes, that would be long and drawn out.

Senator Baker: The reason I have asked is because that would be a violation of section 7 of the Charter. I am sure the witnesses would agree that non-disclosure of information during a trial would be a violation of section 7 of the Charter.

Mr. Leadbeater: I just cannot say it so boldly. There are issues around privileges, both statutory and common-law privileges, that *Stinchcombe* still recognizes. I just cannot make as bald a statement as you are attempting to lead me to make.

Senator Stratton: Mr. Leadbeater, are you aware that the minister has tabled a white paper to study this whole area?

Mr. Leadbeater: Yes.

Senator Stratton: It is very simple to point and say that there is a problem here and a problem there, but once you delve into the different areas that we are talking about, you realize that life is not that simple and it is indeed a very complex area. Would you not agree?

Mr. Leadbeater: Let me add to your question this way: The Minister of Justice has put out a discussion paper on the reform of the Access to Information Act. I have not made any comments here today about additional things that should be added to the bill. All I have said is that the actual amendments to the Access to Information Act proposed in Bill C-2 are problematic. I have not tried to get into the wider issue of reform of the Access to Information Act by adding a public-interest override or by

Le sénateur Baker : Comment cela concorde-t-il avec, disons, une demande en vertu de *Stinchcombe*?

M. Leadbeater : Les règles de divulgation devant les tribunaux en vertu de *Stinchcombe* sont totalement indépendantes de la Loi sur l'accès à l'information. Il y a des exigences différentes en matière de divulgation de documents dans des poursuites pénales.

Le sénateur Baker : Je vous pose cette question parce que nous adoptons une loi disant que les informations ne seront pas publiées durant une poursuite. J'aimerais savoir si les informations seront retenues durant une poursuite. Vous dites que ce ne sera pas possible si une demande est formulée au titre de la Loi sur l'accès à l'information.

M. Leadbeater : À mon avis, ce ne sera pas automatique. Si le directeur des poursuites pénales peut démontrer que la divulgation des informations serait préjudiciable à la poursuite, les informations pourront ne pas être divulguées, mais le directeur devra s'acquitter du fardeau de cette preuve.

Le sénateur Baker : On peut donc s'attendre à une longue procédure préalable aux procès en vertu de *Stinchcombe*.

M. Leadbeater : Non, ce ne sera pas relié à *Stinchcombe*. Toutefois, il pourrait y avoir une longue procédure devant les tribunaux en vertu de la loi elle-même. Si le directeur des poursuites pénales refuse de divulguer les renseignements mais sans satisfaire au critère de préjudice, le plaignant ou notre bureau pourra porter l'affaire devant les tribunaux et, oui, ce serait long et interminable.

Le sénateur Baker : La raison pour laquelle j'ai posé cette question est que cela constituerait une infraction à l'article 7 de la Charte.

M. Leadbeater : Je ne dirais pas ça de manière aussi absolue. Il y a des privilèges, à la fois au titre des lois et au titre de la common law, qui sont reconnus dans *Stinchcombe*. Je ne ferai pas une déclaration aussi absolue que celle que vous tentez de me faire prononcer.

Le sénateur Stratton : M. Leadbeater, savez-vous que le ministre a déposé un livre blanc sur toute cette question?

M. Leadbeater : Oui.

Le sénateur Stratton : Il est très facile de dire qu'il y a un problème ici ou là mais, une fois qu'on commence à analyser les choses en profondeur, on réalise que les choses ne sont pas si simples et que c'est un domaine très complexe. Vous en convenez?

M. Leadbeater : Permettez-moi d'ajouter ceci à votre question : le ministre de la Justice a publié un document de réflexion sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information. Je n'ai fait aucune remarque aujourd'hui sur ce qu'il faudrait éventuellement ajouter à cette loi. Tout ce que j'ai dit, c'est que les modifications proposées à la Loi sur l'accès à l'information dans le projet de loi C-2 sont problématiques. Je n'ai pas abordé la question plus générale de la réforme de la Loi sur l'accès à

putting in a duty to create records. I realize there is another process in another committee in the House that will deal with that. I take your point, and that is why I have limited my comments to what this bill does and where it goes wrong.

Senator Stratton: I make the point only to indicate to the table that something is underway to deal with this in a broader sense. When we start talking specifics it is easy to say this is wrong and that is wrong. Unless you try to get a handle on the overall picture, the overall scope of it, it becomes difficult to even grasp.

This proposed new legislation brings new institutions under the act; is that not correct?

Mr. Leadbeater: Yes, it does.

Senator Stratton: For instance, the commercial Crown corporation Public Sector Pension Investment Board was never under the act before but it is added by this bill. The Canada Pension Plan Investment Board and the CBC are added as well. These are examples of institutions that were not under the act that will be brought under the act with this bill. Atomic Energy of Canada and Export Development Canada are also examples. The government is trying to make this more accountable by bringing these institutions under the act.

I cannot emphasize more that, because of the complexity and sensitive nature of this whole area, whether it is commercial or investigative, and particularly with respect to public reporting requirements, whether in the form of an annual report or the final report that is issued at the end of an investigation, that becomes part of the argument that you made, which was whether information should be made public during an investigation. That becomes the argument, and it should not be.

The Chairman: Is that a question, Senator Stratton?

Senator Stratton: What I want is a general agreement or concurrence with what is the intent of what we are doing here with this bill.

Mr. Leadbeater: Maybe I could address that by taking you to tab 5 of the materials I have set out. The institutions listed in the left-hand column are newly added institutions. I have no disagreement that they are added, but my concern is that they are added in a way that gives them almost total secrecy over everything they hold, and that is why we have indicated what the exemptions are.

You will see in the column headed "Injury" — whether any injury is required — that it is left blank, and that is because all these institutions can refuse access without demonstrating that there would be any injury from disclosure.

Therefore, no, I do not agree with your general premise that this will increase accountability. This is smoke and mirrors. This is adding institutions to the Access to Information Act via the front door and taking them out via the back door.

You have asked me for my opinion, and that is it.

l'information pour y ajouter une clause d'intérêt public prédominant ou un devoir de créer des dossiers. Je sais que l'autre comité de la Chambre des communes sera saisi de cette question et c'est pourquoi je n'ai parlé aujourd'hui que des problèmes que pose ce projet de loi.

Le sénateur Stratton : J'ai fait cette remarque uniquement pour indiquer aux membres du comité que cette question générale est traitée dans un autre processus. Il est facile de dire que telle ou telle chose n'est pas bonne mais, quand on aborde la question d'un point de vue plus global, les détails sont de plus en plus difficiles à saisir.

En vertu de ce projet de loi, de nouveaux organismes publics relèveront de la loi, n'est-ce pas?

M. Leadbeater : Oui.

Le sénateur Stratton : Par exemple, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, société d'État commerciale, n'était pas inscrit dans la loi mais il le sera maintenant, tout comme la SRC. Voilà des exemples d'organismes qui n'étaient pas assujettis à la loi dans le passé mais qui le seront à l'avenir. Ce sera aussi le cas d'Énergie atomique du Canada et d'Exportation et développement Canada. Le gouvernement s'efforce de rehausser l'imputabilité de ces organismes en les assujettissant à la loi.

Je ne saurais trop insister sur le fait que, considérant la complexité de toutes ces questions, qu'il s'agisse de commerce ou d'enquête, et notamment en ce qui concerne les exigences de rapports publics, que ce soit sous forme de rapports annuels ou de rapports produit à la fin des enquêtes, cela fait partie de l'argument que vous présentez sur la question de savoir si les informations doivent être rendues publiques pendant une enquête. C'est un argument qui n'a pas sa place ici.

Le président : C'était une question, sénateur Stratton?

Le sénateur Stratton : Ce que je cherche, c'est un accord général sur ce qu'est le but fondamental de ce projet de loi.

M. Leadbeater : Je peux peut-être vous répondre en vous renvoyant à l'onglet 5 de notre mémoire. Les organismes mentionnés dans la colonne de gauche sont ceux qui seront ajoutés à la liste. Je n'ai aucun problème avec le fait qu'on les ajoute, mon problème est qu'on les ajoute d'une manière qui garantit le secret quasi absolu de tous leurs documents, et c'est pourquoi nous avons indiqué les exceptions qui sont prévues.

Dans la colonne « Fondée sur le préjudice » — qui indique si l'on doit avoir démontré un risque de préjudice — vous voyez qu'il n'y a absolument rien, ce qui signifie que tous ces organismes peuvent refuser l'accès aux informations sans avoir à démontrer que la divulgation pourrait leur causer un préjudice.

Je ne suis donc pas d'accord avec vous quand vous dites que ce projet de loi rehaussera l'imputabilité. Non, c'est du vent. Cela revient à faire entrer ces organismes dans la Loi sur l'accès à l'information par la porte principale en les faisant immédiatement ressortir par la porte de service.

Vous m'avez demandé mon avis, le voilà.

Senator Stratton: Are you aware that the bill creates a mandatory exemption for records obtained or created by the various agents of Parliament during an investigation? The exemptions for records obtained by the agents of Parliament during the course of their investigations are intended to ensure that requests for records obtained from other government institutions are dealt with by other institutions, that the agents are not used as a back door for information. Records created by the Information Commissioner, the Privacy Commissioner or a commissioner of lobbying during an investigation are exempt as long as the investigation is active, which prevents interference with the investigation. The records cannot be exempted under this provision once the investigation is complete.

There is evidence that there is potential harm to the audit or investigation —

The Chairman: Senator Stratton, before you continue, a number of people do not know what you are referring to.

Senator Stratton: I am referring to the agent. I am giving an overview of those proposed sections — 16(1), (2), (3), (4) and (5).

Senator Day: Section 16 of the act does not seem to correspond with what you are saying.

The Chairman: He is not quoting from the act. He said he is giving an overview of the section.

Senator Day: Sixteen does not have a (2), (3), (4).

Senator Stratton: Perhaps I have the wrong proposed sections.

The Chairman: Are you referring to the Access to Information Act?

Senator Stratton: I think it is the Access to Information Act, page 118.

Senator Day: That is section 144 of Bill C-2.

Senator Stratton: Yes, referring to the Access to Information Act.

There is evidence that there is potential harm to the audit or investigation processes of the Auditor General or the Public Sector Integrity Commissioner if records they create during their investigation or audits are disclosed even after the investigation or audit is completed.

I will give you a couple of reasons and examples of why there are some of these exemptions and why this area is more complex than we realize.

With regard to the Canadian Broadcasting Corporation, for example, in any review of the ATIA or any consideration of its application to the CBC, there has been a recognition of the need to protect journalistic sources and programming material — in other words, to protect the individual journalist.

With regard to Atomic Energy of Canada, the highly sensitive nature of the information relating to research and to the marketing activities of AECL and the highly competitive

Le sénateur Stratton : Savez-vous qu'il y aura dans ce projet de loi une exception obligatoire pour les dossiers obtenus ou créés par les différents agents du Parlement durant une enquête? Les exceptions prévues pour les dossiers obtenus par les agents du parlement durant les enquêtes sont destinées à garantir que les demandes de divulgation de documents provenant d'autres organismes gouvernementaux sont traitées par d'autres organismes, et que les agents ne sont pas utilisés comme mécanisme secondaire d'accès à l'information. Les dossiers créés par le commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée ou le commissaire au lobbying, durant une enquête, feront partie des exceptions pendant la durée des enquêtes, ce qui empêchera toute ingérence dans les enquêtes. Par contre, ils ne seront plus protégés une fois que les enquêtes seront terminées.

Il est clair qu'une vérification ou une enquête pourrait être menacée...

Le président : Sénateur Stratton, avant de vous laisser continuer, plusieurs personnes ne savent pas de quoi vous parlez.

Le sénateur Stratton : Je parle de l'agent. Je donne un aperçu des dispositions pertinentes 16(1), (2), (3), (4) et (5).

Le sénateur Day : L'article 16 du projet de loi ne semble pas porter là-dessus.

Le président : Il ne cite pas la loi, il donne un aperçu de l'article.

Le sénateur Day : Mais il n'y a pas de paragraphes (2), (3), (4) à l'article 16.

Le sénateur Stratton : Je n'ai peut-être pas cité le bon article.

Le président : Voulez-vous parler de la Loi sur l'accès à l'information?

Le sénateur Stratton : Je pense qu'il s'agit de la Loi sur l'accès à l'information, à la page 118.

Le sénateur Day : C'est l'article 144 du projet de loi C-2.

Le sénateur Stratton : Oui, qui renvoie à la Loi sur l'accès à l'information.

Il est clair qu'une vérification ou une enquête lancée par le vérificateur général ou par le commissaire à l'intégrité du secteur public pourrait être menacée si les dossiers créés durant l'enquête ou la vérification devaient être divulgués, même après la fin de l'enquête de la vérification.

Je vais vous donner quelques exemples montrant pourquoi on a prévu ces exceptions et pourquoi cette question est plus complexe qu'on l'imagine.

En ce qui concerne la Société Radio-Canada, par exemple, dans tout examen de la LAI ou tout examen de son application à la SRC, on a toujours reconnu la nécessité de protéger les sources des journalistes et des émissions télévisées — autrement dit, de protéger les journalistes.

En ce qui concerne Énergie atomique du Canada, le caractère extrêmement sensible de ses informations en matière de recherche et de marketing, et le caractère extrêmement compétitif de son

international arena they function in requires a high level of protection for a significant portion of their information only. That is another example.

I am not going to go down the list endlessly, but I would recommend to the committee that while we are going through this we should try to understand the complexity of the whole area and how this committee can properly deal with it. We are currently getting into specifics, and I do not think that is the route to take. If we do that, we will never get through this.

Mr. Leadbeater: There is no doubt that all institutions, including the newly added ones, have sensitive information that requires protection. The Information Commissioner is not arguing that they should have to give out everything they hold. The Information Commissioner is simply arguing that there should be a burden on them to justify their secrecy decisions. When you exclude the CBC from the act entirely, there is no justification or independent overview. The Information Commissioner does not get to see it. The CBC makes its own decisions on what will be released and what will not, and that is the end of it, and similarly with AECL.

We agree that they have sensitive information, but make it an exemption with a proper injury test, and we have proposed the wording for those tests.

I will return to a comment I made in my opening remarks. Access to information reform was subject to a cross-Canada hearing by Justice Gomery. It was part of his mandate to look at reform of the Access to Information Act as part of the accountability regime required for this country. He went across the country and he came back and said that we need to have injury tests. He specifically referred to the CBC. He said the CBC needs protection, but by way of an injury test, and it should be an exemption, not an exclusion.

There is no debate in any of the academic literature or any of the informed reviews by Parliament in the past that this is what is required. The fact that it does not appear in this bill is a matter of grave concern to the Information Commissioner. He has not pointed to any reasons; it is just that a terrible mistake has been made with respect to access to information in this bill. I urge this committee not to buy the suggestion that it can all be corrected in a committee in the other place. Once this becomes law, that will be the end of access reform until way past the next election.

Whether you call it detail or not, it is important that the Senate not ignore this abrogation of the notion of accountability.

Senator Milne: Mr. Leadbeater, I was very glad to hear what Senator Stratton said, that a committee of the other place is looking into the whole issue of access to information in order to improve it, but does it make sense to you to have such broad

secteur d'activité, font qu'il faut assurer un degré élevé de protection à une partie importante de ses informations. C'est un autre exemple.

Je ne vais pas vous donner toute la liste mais je recommande au comité de bien comprendre la complexité de cette question avant de tirer des conclusions. Nous commençons déjà à traiter d'aspects particuliers du projet de loi et je ne pense pas que ce soit la bonne méthode. Si nous continuons ainsi, nous n'arrivons jamais au bout.

M. Leadbeater : Il ne fait aucun doute que tous les organismes, y compris ceux que l'on veut ajouter, ont des informations sensibles méritant d'être protégées. Le commissaire à l'information ne prétend pas qu'ils devraient être obligés de divulguer absolument tout. Il soutient simplement qu'ils devraient être obligés de se justifier s'ils veulent garder des choses secrètes. Si vous excluez complètement la SRC de la loi, vous n'aurez plus aucune justification ni aucun examen indépendant. Le commissaire à l'information n'aura pas accès aux renseignements. La SRC prendra ses propres décisions sur ce qu'elle voudra bien divulguer et ce sera tout. Même chose pour l'EACL.

Nous savons fort bien que les organismes ont des informations sensibles mais on peut les protéger au moyen d'une exception assortie d'un critère adéquat de préjudice, et nous avons formulé des propositions à cet égard.

Je reviens à ce que je disais dans ma déclaration liminaire. La réforme de l'accès à l'information a fait l'objet d'une audience pancanadienne devant le juge Gomery. Au titre de son mandat, il devait se pencher aussi sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information dans le cadre du régime d'imputabilité dont nous avons besoin. Après avoir tenu des audiences dans tout le pays, il a dit que nous avons besoin d'un critère de préjudice. Il a explicitement mentionné la SRC à ce sujet. Il a dit que la SRC a besoin d'être protégée mais avec un critère de préjudice, et il a ajouté que cela devrait se faire au moyen d'une exemption et non pas d'une exclusion.

Vous ne trouverez dans les études universitaires ou les rapports éclairés publiés au parlement ces dernières années aucune contestation de cette nécessité. Le fait que cela ne figure pas dans ce projet de loi est extrêmement inquiétant aux yeux du commissaire à l'information. Il n'a pas formulé d'hypothèses sur les raisons de cette lacune, il a simplement dit que c'est une terrible erreur. J'implore votre comité de ne pas accepter l'argument que cela pourra être corrigé par le comité de la Chambre des communes. Une fois que le texte aura été adopté, on ne parlera plus de réforme de l'accès à l'information pendant longtemps.

Que ce soit ou non un détail à vos yeux, il est important que le Sénat ne prenne pas à la légère cette abrogation de la notion d'imputabilité.

Le sénateur Milne : Monsieur Leadbeater, je suis heureux que le sénateur Stratton nous ait appris qu'un comité de l'autre Chambre se penche sur toute la question de l'accès à l'information mais vous semble-t-il raisonnable de prévoir des exemptions aussi

exemptions put into Bill C-2 for both the present section 16, I believe it is, and the proposed section 10, and then to perhaps take them out in only a month or two?

Mr. Leadbeater: The discussion paper that I have seen, put out by the Minister of Justice, does not propose to revisit any of the provisions in Bill C-2.

Senator Milne: We have to correct it now or it will not get done?

Mr. Leadbeater: Exactly.

Senator Stratton: I do not disagree that that should take place. I am trying to point out that as we go through this we should understand that there needs to be work done. If we discover that the appropriate work is not being done, then perhaps the Senate should look at it, because it is something into which we could have valuable input, which would help immensely.

Senator Cochrane: You have been speaking this morning about the removal of the exemptions for the CBC as well as AECL.

If a report were leaked to the public through a newspaper, let us say *The Toronto Sun*, the paper would not be required to reveal its sources because it is private, is that not the case?

Mr. Leadbeater: It would not be by statute; the paper would not be required to reveal sources.

Senator Cochrane: If it were leaked to the CBC, then the corporation would be required to reveal the sources?

Mr. Leadbeater: No, if the CBC were made subject to our statute today, with no special exclusions or exemptions, it would still have to protect the privacy of individuals, so it could not disclose the name of a source. That is a mandatory exemption under the statute, unless there is an overriding public interest. All personal information in the hands of government is subject to a mandatory exemption from the right of access, subject to a public interest override. Your medical information will be protected, but if your medical condition is a contagious one and you are behaving in a certain manner that threatens the public, then there is a public interest override and that could be disclosed to the public.

The idea that has been perpetrated, namely, that making the CBC subject to the Access to Information Act would mean disclosure of their sources, has no merit under the existing statute. There is no legal basis for it, all the more so in light of the exemption that is proposed, which would be an injury test exemption to protect its news gathering and programming activity.

I understand the concern, but it is just not a real concern under the existing statute.

Senator Joyal: Welcome, gentlemen and Madam. My first question is in the context of the points made by Senator Stratton. Since there is a government white paper that is being tabled and

larges dans le projet de loi C-2, à la fois pour l'article 16 actuel et pour l'article 10 qui est proposé, et peut-être de les retirer dans à peine un mois ou deux?

M. Leadbeater : Dans le document de réflexion que j'ai vu, produit par le ministre de la Justice, on ne propose pas de revoir les dispositions du projet de loi C-2.

Le sénateur Milne : Si le problème n'est pas corrigé maintenant, il ne le sera jamais?

M. Leadbeater : Exactement.

Le sénateur Stratton : Je ne conteste pas qu'il faille le corriger. J'essaye simplement de dire que nous ne devons pas oublier, durant cet exercice, qu'il y a du travail à faire. Si nous constatons qu'on ne fait pas le travail voulu, le Sénat devra peut-être intervenir car il pourrait avoir une contribution importante à apporter, qui serait extrêmement utile.

Le sénateur Cochrane : Vous parliez ce matin d'éliminer les exemptions de la SRC et de l'EACL.

Si un rapport faisant l'objet d'une fuite était communiqué au public par un journal, disons le *Toronto Sun*, celui-ci ne serait pas obligé de révéler ses sources puisqu'il s'agit d'une entreprise privée, n'est-ce pas?

M. Leadbeater : Non, il n'y serait pas obligé.

Le sénateur Cochrane : Par contre, si le rapport avait été communiqué à la SRC, celle-ci serait obligée de révéler ses sources?

M. Leadbeater : Non, si la SRC était assujettie à notre loi, sans exclusions ou exemptions spéciales, elle serait toujours tenue de protéger les renseignements personnels et, par conséquent, de ne pas divulguer ses sources. Il s'agit là d'une exemption obligatoire figurant dans la loi, à moins qu'il n'y ait un intérêt public prédominant. Toutes les informations personnelles que possède le gouvernement sont sujettes à une exemption obligatoire du droit d'accès, à moins d'intérêt public prédominant. Ainsi, vos informations médicales sont protégées mais, si votre maladie est contagieuse et que vous vous comportez d'une manière qui menace le public, il y a là un intérêt public prédominant et elles pourront être divulguées.

L'idée que l'on a répandu selon laquelle assujettir la SRC à la Loi sur l'accès à l'information l'obligerait à divulguer ses sources est complètement fausse en vertu de la loi existante. Elle n'a aucun fondement juridique, et encore moins avec l'exemption qui est proposée qui serait une exemption selon le critère de préjudice pour protéger ses activités d'information et de programmation.

Je comprends la préoccupation qui a été exprimée mais elle n'est pas du tout justifiée avec la loi actuelle.

Le sénateur Joyal : Messieurs et madame, je vous souhaite la bienvenue. Ma première question porte sur les remarques du sénateur Stratton. Comme le gouvernement a publié un livre

studied in the other place, would it not be wiser to wait until that investigation has been completed before we start amending the legislation in a restrictive manner?

Mr. Leadbeater: I am not sure. If you are saying, “Let us take out all of the proposed sections that relate to access to information in this bill and put them into that study over there,” I would say yes. If you are saying, “Let us pass the bill, get all the proposed sections into law, and then study them again over there,” I say no. Let us be realistic: These will be the law.

Senator Joyal: Let me qualify that. If you enter into a process of reviewing the legislation, it is better to stand still with this legislation as long as the process is on, unless there are deficiencies of such a damaging impact that you want to correct them immediately because a court has said you must correct this. It happens often in this committee that we must deal with legislation that has a corrective nature and has been considered by a court and concluded by the court.

Mr. Leadbeater: Yes.

Senator Joyal: My approach would be to say that since we are in a complete review process — because a white paper is a real review process; the government proposes options, and so on, and the committee advises on it — it would be more logical to wait before we enact those provisions that are really substantial changes to the present legislation.

Mr. Leadbeater: Senator Joyal, I bow to your strategic knowledge. I cannot come close to your experience in that. All I can say is that we are begging this committee not to allow these provisions related to access to information to become the law of this land. How you do that is your decision; you are better at that kind of strategy than I am.

Senator Joyal: My other concern — and on that I reach out to Senator Stratton — is that if there are provisions that, as you have stated, would put us in a worse position than before Gomery, then we must reconsider those proposed sections at least. The government’s intention — and I accept the government’s intention — is to take corrective measures following Gomery. However, if you are suggesting in your analysis that there are clauses in this bill that would have put, for example, Mr. Cutler in a position not to go forward, that is totally at the opposite end of what we want to achieve.

Mr. Leadbeater: Yes.

Senator Joyal: We want to protect the status quo insofar as it relates to the position in which Mr. Cutler finds himself.

Could you identify to us which proposed section would make it more difficult for a civil servant to come forward and receive the information that was given under access to information, either by Mr. Cutler or by a journalist who got the documents, and so forth, so that we can plug those holes to ensure that we are not in a worse situation after than before?

blanc qui fait l’objet d’une étude dans l’autre Chambre, ne serait-il pas plus sage d’attendre la fin de cette étude avant de commencer à modifier le projet de loi de manière restrictive?

M. Leadbeater : Je ne sais pas. Si vous me disiez que vous allez retirer tous les articles proposés dans ce projet de loi au sujet de l’accès à l’information pour les soumettre à l’étude de l’autre comité, je serais d’accord avec vous. Par contre, si vous me disiez que vous allez adopter ce projet de loi, avec tous les articles proposés, parce qu’il fera de toute façon l’objet d’une étude dans l’autre comité, je ne serais pas d’accord. Soyons réalistes, ce texte deviendra une loi.

Le sénateur Joyal : Permettez-moi de préciser la question. Si l’on entreprend un processus d’examen du projet de loi, il est préférable de ne rien changer au projet tant que le processus n’est pas terminé, à moins que l’on ait identifié des carences tellement dommageables qu’il faille les corriger immédiatement parce qu’un tribunal l’a ordonné. Il nous arrive souvent, dans ce comité, d’être saisis d’un projet de loi destiné à corriger certaines choses à la suite d’une décision judiciaire.

M. Leadbeater : Certes.

Le sénateur Joyal : Mon approche consiste à dire que, si nous sommes en plein milieu d’un processus d’examen approfondi — car un livre blanc est un processus d’examen : le gouvernement propose certaines choses et le comité donne son avis — il serait plus logique d’attendre avant d’adopter ces dispositions qui représentent des changements de fond de la loi actuelle.

M. Leadbeater : Sénateur Joyal, je m’en remets à votre savoir stratégique. Je suis loin d’avoir votre expérience en la matière. Tout ce que je peux dire, c’est que nous implorons votre comité de ne pas laisser passer ces dispositions concernant l’accès à l’information. Quant à savoir quelle est la meilleure manière d’arriver à cette fin, vous êtes mieux placés que moi pour en juger.

Le sénateur Joyal : Mon autre préoccupation — et je m’adresse aussi en disant cela au sénateur Stratton — est que si ces dispositions, comme vous l’avez dit, nous mettent dans une situation pire qu’avant Gomery, nous avons l’obligation de les revoir. L’intention du gouvernement — et je n’ai aucune raison d’en douter — est d’apporter des correctifs suite à Gomery. Toutefois, s’il y a dans ce projet de loi des dispositions qui, comme vous l’avez indiqué, auraient empêché M. Cutler, par exemple, d’aller de l’avant, ce serait absolument contraire à l’objectif visé.

M. Leadbeater : Oui.

Le sénateur Joyal : Nous voulons protéger le statu quo dans la mesure où il concerne la position dans laquelle se trouve M. Cutler.

Pouvez-vous nous dire lesquelles des dispositions du projet de loi placeraient un fonctionnaire dans une situation plus difficile s’il voulait révéler des informations au titre de l’accès à l’information, et ceci vaudrait autant pour M. Cutler que pour un journaliste, par exemple, afin de pouvoir combler ces lacunes et d’éviter de rendre la situation pire qu’elle n’est aujourd’hui?

Mr. Leadbeater: As I indicated in my remarks, Justice Gomery made a lot of recommendations, but he specifically said that he thought Mr. Cutler and others would be worse off if there were these mandatory secrecy provisions with respect to the reporting of internal wrongdoing. That is found at proposed section 221. He also indicated that it was vital for the uncovering of the sponsorship program and the pursuit of getting to the bottom of it to have access to draft internal audit reports and working papers subject to an injury test. That is proposed section 150.

My own advice would be that maybe that is not the line to draw in the sand, but if that is the line you decide to draw in the sand, those are the provisions that are specifically contrary to Justice Gomery.

Senator Day: Am I correct, Mr. Leadbeater, that with the amendment to the act, if Bill C-2 is passed and comes into force, the Office of the Information Commissioner of Canada would be subject to the Access to Information Act?

Mr. Leadbeater: That is correct, yes.

Senator Day: Is there any need-to-know test? Did you apply any test to those who are asking for the information as to why they might be asking for the information?

Mr. Leadbeater: No. Even the Supreme Court of Canada has already commented on this — and I believe it was in the RCMP case. It is entirely inappropriate for government institutions to ask an access requester why he or she wants information and what the individual intends to do with the information.

Senator Day: Anyone, for his or her own reason, subject to whatever test you apply and exceptions, can ask for information of all the organizations, commissions, et cetera, that appear in Schedule I of the Access to Information Act?

Mr. Leadbeater: Yes, except our office. We will be given by the proposed statute a blanket ability to simply refuse, without reasons, all during our investigations.

Senator Day: As the law now stands — and then I would like you to tell me whether this will change if Bill C-2 comes into force as it appears — has anyone the right to find out who has asked for information under the Access to Information Act?

Mr. Leadbeater: Again, that is somewhat situation-specific. Who has asked is personal information, which is a mandatory exemption.

As I mentioned before, there are public interest override issues. Also, if the matter goes to court, the name of the requester will become known in the court proceedings. Normally, if one were to simply ask who had made an access request for information, the government institution would be required to refuse access to that information unless there were an overriding public interest in disclosure.

Senator Day: Who establishes the overriding public interest?

M. Leadbeater : Comme je l'ai dit dans mon exposé, le juge Gomery a formulé beaucoup de recommandations et a notamment dit que M. Cutler et d'autres seraient à son avis dans une situation pire qu'aujourd'hui avec de telles dispositions de secret obligatoire interdisant de révéler des actes répréhensibles internes. Or, c'est ce qu'on trouve à l'article 221. Il avait dit aussi qu'il avait été crucial, pour dévoiler les détails du programme de commandites et aller au fond des choses, d'avoir accès aux ébauches des rapports de vérification interne et aux documents de travail, sous réserve du critère de préjudice. C'est l'article 150 qui est proposé.

Mon opinion personnelle est qu'il ne faut peut-être pas en faire le facteur absolument déterminant mais, si vous voulez définir un tel facteur, ces dispositions sont celles qui vont explicitement à l'encontre de ce que disait le juge Gomery.

Le sénateur Day : Ai-je raison de penser, M. Leadbeater, que le Bureau du commissaire à l'information du Canada sera assujéti à la Loi sur l'accès à l'information si le projet de loi C-2 est adopté?

M. Leadbeater : C'est exact.

Le sénateur Day : Y a-t-il un critère du besoin de savoir? Si quelqu'un demande des informations, lui demandez-vous pourquoi il en a besoin?

M. Leadbeater : Non. La Cour suprême du Canada a déjà donné son avis là-dessus — dans l'affaire de la GRC, je crois. Il est tout à fait inacceptable qu'un organisme gouvernemental demande à une personne les raisons pour lesquelles elle réclame des informations ou ce qu'elle veut en faire.

Le sénateur Day : Donc, n'importe qui, pour n'importe quelle raison, et sous réserve du critère que vous appliquez et des exceptions, peut demander des informations à tous les organismes, commissions, et cetera, figurant à l'annexe 1 de la Loi sur l'accès à l'information?

M. Leadbeater : Oui, sauf à notre Bureau. Selon le projet de loi, nous aurions le droit absolu de refuser purement et simplement, sans donner de raisons, durant toutes nos investigations.

Le sénateur Day : En vertu de la loi actuelle — et je vous demanderai ensuite si cela changerait avec le projet de loi C-2 — quelqu'un a-t-il le droit de demander qui a formulé une demande de renseignements au titre de la Loi sur l'accès à l'information?

M. Leadbeater : Ici encore, tout dépend de la situation. Le nom du demandeur constitue une information personnelle protégée par l'exemption obligatoire.

Comme je l'ai déjà dit, il peut y avoir des cas d'intérêt public prédominant. En outre, si l'affaire est portée en justice, le nom du demandeur sera d'office dévoilé. Normalement, si quelqu'un voulait simplement savoir qui a formulé une demande d'accès à l'information, l'organisme gouvernemental serait tenu de refuser de donner cette information, à moins qu'il n'y ait un intérêt public prédominant.

Le sénateur Day : Qui détermine qu'il y a un intérêt public prédominant?

Mr. Leadbeater: It is the burden of the institution refusing access to justify the reason.

Senator Day: If I had asked for information about a particular government department, and the head of the department or the minister wanted to find out who was asking for this information, would that information be divulged? Would my name become known to the executive?

Mr. Leadbeater: That is a somewhat different issue: Within an institution, how broadly can the names of access requesters be disclosed? That is governed by the Privacy Act, which says that information may only be disclosed within an institution for the purpose for which it was collected. If you were the requester, your name could be disclosed to the finance people because it would be on your cheque for \$5, and the finance people would need to cash the cheque, so they would see your name. Your name might be disclosed to the area that held the records because you might be asking for records about yourself, so the department would need to search the records for who the requester was.

Other than those situations, no, your name would not be disclosed, and under no circumstances should your name be disclosed to the minister or the minister's staff or the senior officials of the department, for communication purposes or to help them get prepared for questions that you might ask, and so forth, because that was not the purpose for which it was collected and it may result in prejudicial service to you, more hand-wringing — gosh, a senator wants this — or less openness.

We do see on a regular basis departments that conduct improper disclosures of the names of access requesters, and we always try to nip those in the bud and to recommend better training and better processes within the institution. However, as the law stands — and it is the Privacy Act that governs this — there should not be broad disclosure within departments.

Senator Day: It is the Privacy Act that governs rather than the Access to Information and the exception?

Mr. Leadbeater: That is right.

Senator Day: Is that because it is internal to a department?

Mr. Leadbeater: Yes, because it is internal. The external disclosure would be section 19, or the exemption in the Access to Information Act related to personal privacy.

Senator Day: Instead of the government, if the media, for example, were asking, "Who is asking for information on this particular file?" that would be the Access to Information Act?

Mr. Leadbeater: Yes.

Senator Day: If a government official is asking for such information within a department, would he be in violation of the existing law if he shared the information he obtained with other people?

M. Leadbeater : Il appartient à l'organisme refusant l'accès de se justifier.

Le sénateur Day : Si j'avais demandé des informations au sujet d'un certain ministère et que le chef de ce ministère ou le ministre veuille savoir qui a demandé ces informations, mon nom serait-il divulgué? Pourrait-on savoir que c'est moi?

M. Leadbeater : Cette question est un peu différente. Les noms des demandeurs d'accès peuvent-ils être révélés au sein de l'organisme? Cette question est régie par la Loi sur la protection des renseignements personnels qui dispose que l'information ne peut être divulguée à l'intérieur de l'organisme que pour l'objectif pour lequel elle a été recueillie. Si vous êtes le demandeur, votre nom pourra être divulgué aux responsables des finances parce qu'il figurera sur votre chèque de cinq dollars et que les gens des finances devront pouvoir encaisser ce chèque. Ils verront donc d'office votre nom. Votre nom pourrait aussi être révélé aux gens qui tiennent les dossiers parce que vous pourriez demander les dossiers vous-même et que le ministère devrait faire des recherches pour savoir qui a fait la demande.

À part ces situations, votre nom ne serait pas dévoilé et il ne devrait en aucun cas être révélé au ministre ou à son personnel ni aux cadres supérieurs du ministère, par exemple pour leur permettre de se préparer à répondre aux questions que vous pourriez poser, puisque ce n'est pas pour cette raison qu'il a été obtenu et que cela risquerait de nuire au service qui vous est dû en provoquant plus d'inquiétude — mon Dieu, le sénateur veut savoir ça! — ou moins de transparence.

Nous voyons régulièrement des ministères qui révèlent de manière inappropriée le nom des demandeurs d'accès et nous essayons toujours de tuer ça dans l'œuf en recommandant une meilleure formation et de meilleures procédures. Toutefois, selon la loi actuelle — la Loi sur la protection des renseignements personnels — il ne devrait pas y avoir de divulgation générale à l'intérieur des ministères.

Le sénateur Day : C'est la Loi sur la protection des renseignements personnels plutôt que la Loi sur l'accès à l'information qui régit ces questions et l'exception?

M. Leadbeater : Exactement.

Le sénateur Day : Parce que c'est une question interne à un ministère?

M. Leadbeater : Oui, parce que c'est interne. La divulgation interne relève de l'article 19, l'exemption concernant la protection des informations personnelles.

Le sénateur Day : Si c'était la presse, par exemple, plutôt que le gouvernement qui voulait savoir qui a demandé des informations sur un dossier particulier, cela relèverait de la Loi sur l'accès à l'information?

M. Leadbeater : Oui.

Le sénateur Day : Si un fonctionnaire demandait cette information dans un ministère et qu'il l'a communiquait à quelqu'un d'autre, serait-ce une infraction à la loi actuelle?

Mr. Leadbeater: Yes.

Senator Day: If Bill C-2 is passed, your office will fall under the Access to Information Act. Will there be any change, or will this blanket exemption be enough to protect the individual who is taking advantage of the Access to Information Act?

Mr. Leadbeater: There will be a change for us. We will have a blanket of secrecy. Up until now, we have abided by the spirit of the act as it is written, which means that we will give out information if there is no injury to our process. Under the new proposed provision, we will be under a mandatory legal obligation to say no; we have no discretion to say yes during our investigations. To that extent, people will be getting less from our office than previously, even though we will become subject to the Access to Information Act. I suspect that most of the offices of Parliament may be the same way; informally they have been giving out information, but there will now be a mandatory obligation on them to say no.

Senator Day: You mentioned earlier that you were going to comment on what appears in Bill C-2 in relation to the Access to Information Act but that there were many more items that you would like to have dealt with. Are the items that appear here the result of consultation you have had with the government prior to this bill coming out?

Mr. Leadbeater: No, there was no consultation by the government with our office on the contents of Bill C-2.

Senator Day: Was it in any publication from your office that you would like your office to be formally included in Schedule I?

Mr. Leadbeater: Yes. In all of our recommendations, including a proposed open government act that we tabled before the House of Commons in the fall of last year, I believe it was, we have indicated that the Information Commissioner felt it was vital that he, too, be subject to the act which he administers, because it is embarrassing to ask other institutions to obey it when we do not have to obey it ourselves.

Senator Day: As part of that public dialogue that you had, this mandatory refusal that is proposed to be in the law, was that part of what you had asked for as well?

Mr. Leadbeater: No. Because we understood the government was concerned about records that other departments gave us, that we might disclose them, we proposed that we be subject to a mandatory requirement to say no if we got the record from another department and to refer the access requested to that other department to gain access to the material. That is the extent of the secrecy that we were asking for, over and above what is already in the statute.

M. Leadbeater : Oui.

Le sénateur Day : Si le projet de loi C-2 est adopté, votre Bureau sera assujéti à la Loi sur l'accès à l'information. Y aura-t-il un changement quelconque ou cette exemption générale sera-t-elle suffisante pour protéger les gens invoquant la Loi sur l'accès à l'information?

M. Leadbeater : Cela changera la situation pour nous. Nous aurons une règle de secret général. Jusqu'à présent, nous avons respecté l'esprit de la loi, c'est-à-dire que nous donnons les informations si cela ne cause aucun préjudice à notre travail. Avec le projet de loi, nous aurons l'obligation légale de dire non; nous n'aurons plus la possibilité de dire oui pendant nos investigations. De ce fait, les gens obtiendront moins qu'auparavant de notre Bureau, alors que nous n'étions pas auparavant assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Je soupçonne que c'est la même chose dans la plupart des bureaux du parlement. On donne des renseignements de manière officieuse mais on sera maintenant légalement obligé de refuser de les donner.

Le sénateur Day : Vous avez dit tout à l'heure que vous alliez faire une remarque sur les dispositions du projet de loi C-2 concernant la Loi sur l'accès à l'information mais qu'il y avait beaucoup d'autres choses dont vous vouliez parler. Les choses qui sont mentionnées ici sont-elles le résultat de consultations que vous auriez eues avec le gouvernement avant le dépôt du projet de loi?

M. Leadbeater : Non, le gouvernement n'a pas consulté notre Bureau au sujet du projet de loi C-2.

Le sénateur Day : Avez-vous dit dans une publication quelconque que vous vouliez que votre Bureau soit inscrit à l'annexe I?

M. Leadbeater : Oui. Dans toutes nos recommandations, y compris dans une proposition de loi sur la transparence gouvernementale que nous avons déposée devant la Chambre des communes l'automne dernier, si je me souviens bien, nous avons dit que le commissaire à l'information estimait crucial d'être lui aussi assujéti à la loi qu'il est chargé d'appliquer car il est gênant de demander aux autres organismes de la respecter sans y être soi-même obligé.

Le sénateur Day : Et cette disposition de refus obligatoire qui figure dans le projet de loi est-elle également une chose que vous aviez demandée?

M. Leadbeater : Non. Comme nous avons compris que le gouvernement craignait que nous soyons obligés de divulguer des dossiers que d'autres ministères nous donnaient, nous avons proposé d'être liés par une obligation de ne pas divulguer les documents obtenus d'autres ministères en renvoyant le demandeur devant le ministère concerné pour qu'il lui adresse sa demande d'accès à l'information. C'est seulement dans cette mesure que nous avons demandé une protection additionnelle par rapport à ce qui existe déjà dans la loi.

Senator Day: I should like to move to a different subject, that of port authorities and airport authorities. I do not know how one describes them, because if the authority were compared to a public corporation, the shareholder is now the region and the board of directors is chosen according to a statute.

Mr. Leadbeater: Yes.

Senator Day: There are one or two federal representatives, a provincial representative and union representatives. Are those types of corporations subject to the Access to Information Act?

Mr. Leadbeater: Some port authorities are listed, but not airport authorities.

Senator Day: Is there a reason for that?

Mr. Leadbeater: I do not know if there is an articulated reason, because the statute simply provides that if an entity is listed in the schedule, it is subject to the act, and there are no criteria to guide the government in deciding which entities should be in the statute and which should not.

Senator Day: That leads me to that part of Bill C-2 that says that the federal government can create criteria for adding names to Bill C-2.

Mr. Leadbeater: Yes.

Senator Day: Do you read that as meaning that other corporations, other names, other organizations can be added to Bill C-2 by an executive order once the criteria are established?

Mr. Leadbeater: The government can add to the schedule at any time, and it proposes in this statute to give itself the authority to create criteria. Our office objects to that approach because it leaves the decision of who should be added in the hands of the government of the day. Instead, we think the criteria should be in the statute, that there should be an obligation on the Governor-in-Council to add institutions to the statute that meet the criteria, that anyone can complain to our office that an institution has not been added that should be, or that an institution has been added that should not be, and that that process would work its way out through the judicial process in the same way as all other disputes under the statute.

The proposal in Bill C-2 to give the government of the day the power to set the criteria is one step forward in that it would be useful to have criteria, but it still leaves it to the discretion of the government of the day rather than to Parliament by way of statute.

The Chairman: Senator Day, your questions are always very piercing and they raise a lot of questions in other senators' minds. I now have three senators who have supplementary questions to your questions.

Senator Day: I will take that as a compliment.

Senator Zimmer: First, I want to welcome the witnesses and thank you for appearing today. Your recommendations are clear, concise and strong.

Le sénateur Day : Je voudrais passer un autre sujet, celui des autorités portuaires et aéroportuaires. Je ne sais pas comment les décrire car, si on les compare à des sociétés privées, ce sont les régions qui en sont les actionnaires, et leurs conseils d'administration sont nommés en fonction d'une loi.

M. Leadbeater : Oui.

Le sénateur Day : Il y a un ou deux représentants fédéraux, un représentant provincial et des représentants syndicaux. Les sociétés de cette nature sont-elles assujetties à la Loi sur l'accès à l'information?

M. Leadbeater : Certaines autorités aéroportuaires figurent sur la liste, d'autres, non.

Le sénateur Day : Pour quelle raison?

M. Leadbeater : Je ne sais pas s'il y a une raison particulière. On dit simplement dans la loi que toute entité figurant à l'annexe y est assujettie mais il n'existe pas de critères guidant le gouvernement dans le choix des entités qui devraient être inscrites ou non à l'annexe.

Le sénateur Day : Cela m'amène à la partie du projet de loi C-2 disant que le gouvernement fédéral peut fixer des critères pour y ajouter des noms.

M. Leadbeater : Oui.

Le sénateur Day : D'après vous, cela veut-il dire que d'autres sociétés ou d'autres organismes pourraient être ajoutés au projet de loi C-2 par décret exécutif une fois que des critères auront été établis?

M. Leadbeater : Le gouvernement peut ajouter n'importe quand de nouveaux noms à la liste et, dans ce projet de loi, il propose de se donner le pouvoir d'établir des critères. Notre Bureau conteste cette démarche car elle laisse au gouvernement le pouvoir de décider qui devrait être ajouté à la liste alors que nous pensons que les critères devraient être énoncés dans la loi elle-même, que le gouverneur en conseil devrait ne pouvoir ajouter que des organismes répondant aux critères, que quiconque devrait pouvoir adresser une plainte à notre Bureau parce qu'un organisme n'a pas été ajouté à la liste ou qu'on a ajouté un organisme qui n'aurait pas dû l'être, et que le processus devrait permettre le recours aux tribunaux comme c'est le cas pour tous les autres litiges concernant cette loi.

La proposition du projet de loi C-2 consistant à donner au gouvernement le pouvoir d'établir les critères constitue un pas en avant dans la mesure où il serait utile d'avoir des critères, mais elle laisse ce pouvoir au gouvernement alors qu'il devrait appartenir au Parlement.

Le président : Sénateur Day, vos questions sont toujours très pertinentes et en soulèvent beaucoup d'autres dans l'esprit de vos collègues. J'ai maintenant trois sénateurs qui veulent poser des questions supplémentaires aux vôtres.

Le sénateur Day : Je vais prendre ça comme un compliment.

Le sénateur Zimmer : Je tiens tout d'abord à remercier les témoins d'aujourd'hui. Vos recommandations sont claires, concises et fermes.

Before I go further I should like to acknowledge Mr. Dupuis, with whom I worked for many years, along with Jim Richardson, at National Defence. I am delighted to see you today, sir.

As Senator Day indicated, as far as the recommendations are concerned, I presume you made the same recommendations to the House of Commons committee. My question is supplementary to the one raised by the honourable senator. Did you make the same report and was it as strong? Second, in your opinion, do you feel you had adequate time before that committee?

Mr. Leadbeater: We made the same recommendations, and we made them in as strong a fashion as we have here, with most of the same documentation. We feel we were heard. However, in the simple reality of the politics of a minority government, a leaderless Liberal party and so forth, one realizes that things will go through committee that normally might not. That is the most I can say in response to your question.

Senator Joyal: In answer to Senator Day about your own operation being accessible to citizens, are you not subjected to the injury test? In other words, you would disclose, unless you conclude that a harm would be inflicted on the person whose information is contained in the file.

Mr. Leadbeater: Not pursuant to this bill. During the course of our investigations, it will be a mandatory blanket of secrecy — we must say no. After the investigations are complete, we would revert to the *Lavigne* test, which would be an injury test.

Senator Joyal: It is not during the investigation but after that you are open to the context of the Supreme Court parameters.

Mr. Leadbeater: Exactly, except if the document were provided to us by another institution, in which case the request would have to go back to that other institution.

Senator Joyal: Then you send back the request.

Mr. Leadbeater: The scheme you outline, senator, is true for the Privacy Commissioner, the Information Commissioner and the proposed commissioner of lobbying. However, the blanket of secrecy for the other officers of Parliament, that is, the Auditor General, the Commissioner of Official Languages and the Chief Electoral Officer, extends forever. It is not opened up to an injury test after their investigations are complete.

Senator Joyal: What is the rationale for that?

Mr. Leadbeater: You have got me; I do not know.

Senator Day: Before the supplementary questions, we were talking about the proposed section of 163 of Bill C-2, which purports to add this provision:

(i) prescribing criteria before adding a body or office to Schedule I.

Avant de poursuivre, je tiens à souligner la présence de M. Dupuis avec qui j'ai travaillé de nombreuses années, avec Jim Richardson, à la Défense nationale. Je suis ravi de vous revoir aujourd'hui, monsieur.

Comme l'a dit le sénateur Day, je suppose que vous avez fait les mêmes recommandations au comité de la Chambre des communes. La question fait suite à celle de l'honorable sénateur. Avez-vous dit la même chose, et aussi fermement? Deuxièmement, estimez-vous avoir passé assez de temps devant ce comité?

M. Leadbeater : Nous avons fait les mêmes recommandations, aussi fermement qu'aujourd'hui et avec la même documentation. Nous pensons avoir été entendus. Toutefois, considérant la simple réalité d'un gouvernement minoritaire, d'un parti libéral sans chef, et cetera, nous comprenons qu'il peut y avoir des choses devant les comités qui ne se produisent pas en situation normale. C'est tout ce que je peux dire en réponse à votre question.

Le sénateur Joyal : En réponse à la question du sénateur Day sur le fait que votre Bureau doit aussi être accessible aux citoyens, n'êtes-vous pas lié par le critère de préjudice? Autrement dit, vous divulguez les renseignements sauf si vous pensez que cela risque de causer un préjudice à la personne faisant l'objet des renseignements.

M. Leadbeater : Pas en vertu de ce projet de loi. Durant nos investigations, il y aura une règle de secret absolu — nous devons dire non. Après nos investigations, nous retournerons au critère de *Lavigne*, le critère de préjudice.

Le sénateur Joyal : Ce n'est pas pendant les investigations mais après que vous êtes exposé aux paramètres de la Cour suprême?

M. Leadbeater : Exactement, sauf si le document nous a été fourni par un autre organisme, auquel cas le demandeur sera renvoyé devant cet organisme.

Le sénateur Joyal : Dans ce cas, vous renvoyez la demande.

M. Leadbeater : Le mécanisme dont vous parlez, sénateur, vaut pour le commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire à l'information et le commissaire au lobbying qui est proposé. Toutefois, la règle du secret absolu s'appliquant aux autres agents du Parlement, c'est-à-dire au vérificateur général, au commissaire aux langues officielles et au directeur général des élections, s'étendra à perpétuité. Il n'y aura pas de critère de préjudice après la fin des investigations.

Le sénateur Joyal : Pour quelle raison?

M. Leadbeater : Je n'en ai aucune idée.

Le sénateur Day : Avant les questions supplémentaires, nous parlions de l'article 163 du projet de loi, destiné à ajouter ceci :

i) fixer les critères à appliquer pour ajouter des organismes à l'annexe I.

That schedule contains a list of organizations and departments, et cetera, that are subject to the Access to Information Act.

You will see in Bill C-2 that when Schedule I is being changed it is done by statute. What I was asking was this: Do you believe this amendment will allow in the future for Schedule I to be changed by executive order as opposed to statute?

Mr. Leadbeater: That is not actually a change from what is the case presently. I will check the Access to Information Act to confirm that.

I think the Governor-in-Council has the authority to add to the schedule of a statute. You may not have it in front of you, senator.

Senator Day: I am in your hands on this point. All I have in front of me is Bill C-2.

Mr. Leadbeater: Section 77(2) of the act states:

The Governor in Council may, by order, amend Schedule I by adding thereto any department, ministry of state, body or office of the Government of Canada.

Senator Day: The addition of these various commissioners, et cetera, would not fit within that definition; therefore, they had to add them by statute. Why are we seeing the Wheat Board being added by statute in proposed section 172 of Bill C-2?

Mr. Leadbeater: My opinion is that the government could have done it by the order, but there may have been a body of opinion within the Justice Department that it required a statute because the Wheat Board was not a body or institution of the Government of Canada.

The Chairman: It is not really a Crown corporation.

Mr. Leadbeater: The act simply states that the Governor-in-Council can add "any department, ministry of state, body or office of the Government of Canada." I think it is broad enough to sweep in all those that have been added. They could have been added by Governor-in-Council. It is not unusual for it to be done by statute.

Senator Day: If it is not unusual, we will leave it at that.

It seems to me that the proposed office of the commissioner of lobbying, for example, is an office of the Government of Canada. Perhaps it is an officer of Parliament as opposed to the Government of Canada. There may be some arguments that some crafty lawyers might make, so it is easier to do it by statute and avoid the problems.

Mr. Leadbeater: I do not think there is anything nefarious either way.

Senator Day: Do you have any comment or concern with respect to the Wheat Board being added? Are you positive, or otherwise?

Mr. Leadbeater: We are positive it should be added. On a regular basis, we have received concerns expressed by Canadians who would like to know more about what the Wheat Board is up to and have not been able to do so all these years.

Cette annexe contient une liste d'organismes et de ministères qui sont assujettis à la Loi sur l'accès à l'information.

Vous verrez dans le projet de loi C-2 que, lorsque l'annexe I est modifiée, elle l'est au moyen d'une loi. Ma question était celle-ci : pensez-vous que cet amendement permettra à l'avenir de modifier l'annexe I par décret de l'exécutif plutôt que par une loi?

M. Leadbeater : Ce n'est pas vraiment un changement par rapport à la situation actuelle. Je vérifiai dans la Loi sur l'accès à l'information pour le confirmer.

Je pense que le gouverneur en conseil a le pouvoir d'ajouter des choses à l'annexe d'une loi. Vous n'avez peut-être pas le texte sous les yeux, sénateur.

Le sénateur Day : Je m'en remets à vous à ce sujet. Tout ce que j'ai sous les yeux, c'est le projet de loi C-2.

M. Leadbeater : Le paragraphe 77(2) de la loi dispose que :

Le gouverneur en conseil peut, par décret, ajouter à l'annexe I tout ministère, département d'État ou organisme de l'administration fédérale.

Le sénateur Day : L'ajout de ces divers commissaires ne correspondrait pas à cette définition et ils devront donc être ajoutés au moyen d'une loi. Pourquoi voit-on apparaître la Commission canadienne du blé, à l'article 172?

M. Leadbeater : À mon avis, le gouvernement aurait pu le faire par décret mais d'aucuns estiment, au ministère de la Justice, que cela exige une loi car la Commission canadienne du blé n'est pas un organisme de l'administration fédérale.

Le président : Ce n'est pas vraiment une société d'État.

M. Leadbeater : On dit simplement dans la loi « tout ministère, département d'État ou organisme de l'administration fédérale ». À mon avis, c'est assez large pour englober tous ceux qui ont été ajoutés. Ils auraient pu être ajoutés par le gouverneur en conseil. Il n'est pas inusité de le faire au moyen d'une loi.

Le sénateur Day : Si ce n'est pas inusité, je n'insiste pas.

Il me semble cependant que le Bureau du commissaire au lobbying, dont on propose la création, sera un organisme de l'administration fédérale. Ce sera peut-être plutôt un organisme du Parlement que du gouvernement. Certains avocats rusés pourraient peut-être en tirer argument et, pour éviter les problèmes, il est peut-être plus facile de le faire au moyen d'une loi.

M. Leadbeater : Je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit de scélérat dans l'une ou l'autre méthode.

Le sénateur Day : Avez-vous un commentaire sur l'ajout de la Commission canadienne du blé? Votre réaction est-elle positive ou négative?

M. Leadbeater : Nous réagissons positivement à l'ajout. Nous recevons souvent des commentaires de Canadiens qui aimeraient en savoir plus sur les activités de cette Commission mais, jusqu'à présent, nous ne pouvions pas leur répondre.

Senator Day: The chairman stated that he wanted, time permitting, and I am sure there will be, to ask a specific question that flowed out of our discussion yesterday with the Chief Electoral Officer. I will not steal his thunder. However, I will set up the question for him.

I should like your comment on the fact that the Canada Elections Act has been around since 1927. It has a built-in scheme for public disclosure. We now have Bill C-2 which, as you say, if enacted will have priority over other disclosure documents and other statutes. The Chief Electoral Officer was of the view that, if there were a need for further disclosure under the election process or election financing, it could have been done easily under this well-established piece of legislation that deals with that, the Canada Elections Act. We now have the Canada Elections Act, and the Access to Information Act, which requires disclosures under the Canada elections scheme. What is your view on that?

Mr. Leadbeater: Every institution, including our own, has specific statutory secrecy provisions — the Access to Information Act has extensive requirements for secrecy — all of which will now be superseded by the Access to Information Act. That does not mean we argued that we should amend our act before we embarked upon this general addition in Bill C-2.

I am not sure that Mr. Kingsley's argument is that changes to the right of access have to be done through individual statutes. However, I will make the point that, over many years, we have offered all officers of Parliament the opportunity to show us specific documents that they feel require protection that could not be protected under the Access to Information Act. I understand that Mr. Kingsley's concern has to do with things like voters' lists and election documents that are defined in the statute. There are protections in the existing statute for personal information. Thus, all the personalized information would be protected. However, the election process would be more open. We should remember the Florida experience during the George Bush-Al Gore election. Public interest groups made access requests under their access to information legislation for the ballots. They did their own count. Something like that could happen in Canada, although at 20 cents per page for reproduction fees, which does not include search and preparation, how realistic is that?

There is protection for the election documents that are not personalized. They would be open, unless there could be a showing of injury to his process at the time of elections and so forth. I bow to Mr. Kingsley on his knowledge of his statute.

I have tremendous respect for the man, but with regard to his concern about openness, we just have not seen the proof that he has specific sensitive documents that could not be protected under the statute.

Le sénateur Day : Le président disait tout à l'heure que, si nous en avions le temps, nous pourrions aborder une question découlant de notre discussion d'hier avec le directeur général des élections. Je ne voudrais pas lui voler la vedette mais je peux annoncer la question que je voudrais poser.

J'aimerais savoir ce que vous pensez du fait que la Loi électorale du Canada existe depuis 1927. Elle contient un mécanisme de divulgation publique. Maintenant, on nous propose le projet de loi C-2 qui, comme vous le dites, aura priorité sur les autres textes comportant des mesures de divulgation et sur les autres lois. Selon le directeur général des élections, s'il existe un besoin de divulgation supplémentaire au sujet des élections et de leur financement, on aurait pu l'établir facilement au moyen de cette loi qui existe depuis longtemps, la Loi électorale du Canada. Nous avons déjà la Loi électorale du Canada et la Loi sur l'accès à l'information qui comportent des mesures de divulgation au sujet des élections. Qu'en pensez-vous?

M. Leadbeater : Chaque organisme, le nôtre compris, a des dispositions particulières en matière de secret — il y a dans la Loi sur l'accès à l'information des exigences exhaustives en matière de secret — qui passeront toutes après celle de la Loi sur l'accès à l'information. Cela ne veut pas dire que nous ayons recommandé que l'on modifie notre loi avant d'ajouter notre organisme par le truchement du projet de loi C-2.

Je ne suis pas sûr que l'argument de M. Kingsley soit que les modifications au droit d'accès doivent être apportées par le truchement des lois particulières. Toutefois, je peux dire que nous avons souvent proposé au cours des années aux agents du parlement de nous montrer quels documents précis méritent à leur avis une protection supplémentaire à celle qui est offerte par la Loi sur l'accès à l'information. Je crois comprendre que le souci de M. Kingsley concerne des choses telles que les listes d'électeurs et les documents d'élections qui sont définis dans la loi. Les informations personnelles sont déjà protégées en vertu de la loi actuelle. Donc, toute information personnalisée est protégée. Toutefois, le processus électoral serait plus transparent. Souvenons-nous de ce qui est arrivé en Floride lors de l'élection de George Bush contre Al Gore. Des groupes d'intérêt public ont demandé à avoir accès aux bulletins de vote en invoquant leur propre législation sur l'accès à l'information. Ils ont recompté les voix eux-mêmes. La même chose pourrait se produire au Canada, bien qu'elle soit difficile à envisager avec des frais de reproduction de 20 cents par page, sans compter les frais de recherche et de préparation.

Il existe une protection pour les documents électoraux qui ne sont pas personnalisés. Leur divulgation serait obligatoire à moins qu'on puisse démontrer un risque de préjudice au processus au moment des élections, par exemple. Je m'en remets à M. Kingsley pour sa connaissance de sa loi.

C'est quelqu'un que je respecte beaucoup mais, en ce qui concerne sa préoccupation au sujet de la transparence, nous n'avons tout simplement vu aucune preuve qu'il détienne des documents sensibles qui ne pourraient pas être protégés grâce à la loi.

Senator Day: Do we need the Access to Information Act to apply to that when we already have a statute that deals with disclosure in election matters?

Mr. Leadbeater: I believe the current act says that all of those election documents are to be kept secret except on the order of a court. This will supersede that. We would never have achieved open government by making all openness decisions by amending the individual statutes. Our approach to open government is that we define in the Access to Information Act the classes of injury about which we are concerned — there are 13 of them, including national security, privacy and commercial sensitivity — and then we tell all other institutions that regardless of what statute they live under and what confidentiality rules they have, they now live by this and this takes precedence.

I know that changes life for institutions, but that is what we want. We want more transparency. That, at least, seems to be the purpose of Bill C-2.

Senator Day: Groups, organizations and institutions like the Canada Foundation for Innovation and the Canada Foundation for Sustainable Development Technology have been added. Both of those foundations receive information from potential clients or potential partners that is highly sensitive from a technology and business development point of view. Surely, every bit of that information, in every instance, if requested to be divulged, will be sensitive and injurious to the client who has applied for assistance or support from the government.

Therefore, why do you say that a blanket exemption would not be appropriate in a case like that rather than saying that we have to apply the injury test, when you know that in every instance the injury test will tell you not to reveal that information?

Mr. Leadbeater: That is the key. You cannot say “every instance.” When the document is 100 years old, can you make the case that it is injurious to disclose that there was a contract between this institution and that supplier and the amount of it? Can you say that it is already public because one side announced in a press release that they got a contract or assistance from the Export Development Corporation, and then the institution says, “I am sorry; I am required by mandate not to give it to you?”

Senator Day: Put a time limit on it.

Mr. Leadbeater: Time is one factor, and there are many circumstances. That is what an injury test is. An injury test means that you have to look at all of the circumstances, and passage of time is only one. I understand that institutions shiver at the notion that their old ways will be subject to the rigour of a test, but is that not what we want for accountability?

Le sénateur Day : A-t-on besoin de la Loi sur l'accès à l'information quand on a déjà une loi concernant la divulgation des renseignements reliés aux élections?

M. Leadbeater : Je pense qu'il est dit dans la loi actuelle que tous ces documents électoraux doivent rester secrets sauf sur ordre d'un tribunal. Ceci aura priorité sur cela. Nous n'aurions jamais pu assurer la transparence du gouvernement si toutes les dispositions de transparence avaient dû être prises en modifiant des lois individuelles. Notre position en matière de transparence gouvernementale est que l'on définit dans la Loi sur l'accès à l'information les catégories de préjudice qui nous préoccupent — il y en a 13, dont la sécurité nationale, les renseignements personnels et le secret commercial — et que l'on dit ensuite aux autres organismes que cette loi est prioritaire et qu'ils sont tenus de la respecter, quelles que soient les dispositions de leur loi organique et ses règles de confidentialité.

Je sais que cela change les choses pour les organismes mais c'est ce que nous voulons. Nous voulons plus de transparence. Cela semble en tout cas être le but du projet de loi C-2.

Le sénateur Day : Divers groupes et organismes ont été ajoutés à la liste, comme la Fondation pour l'innovation et la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. Ces deux Fondations reçoivent de clients ou partenaires potentiels des informations qui sont extrêmement sensibles sur le plan technologique ou commercial. Je suis sûr que toutes ces informations sont extrêmement sensibles et, si elles faisaient l'objet d'une demande d'accès, pourraient causer un préjudice aux clients ayant demandé l'aide ou l'appui du gouvernement.

Pourquoi dites-vous donc qu'une exemption générale ne serait pas justifiée dans un cas comme celui-là et qu'on devrait plutôt appliquer le critère de préjudice quand on sait parfaitement que, dans chaque cas, le résultat du critère sera qu'il ne faut pas divulguer ces informations?

M. Leadbeater : C'est ça la clé : vous ne pouvez pas dire « dans chaque cas ». Si le document est vieux de 100 ans, pouvez-vous vraiment prétendre que la divulgation d'un contrat entre cette institution et ce fournisseur, avec son montant, causera un préjudice? Peut-on dire qu'il est déjà public si l'une des parties a annoncé dans un communiqué de presse qu'elle a obtenu un contrat ou l'aide d'Exportation et développement Canada mais que l'organisme dit quant à lui : « Désolé, je n'ai pas le droit de vous le communiquer »?

Le sénateur Day : On pourrait fixer une limite de temps.

M. Leadbeater : Le temps est un facteur mais il y en a bien d'autres. C'est ça, un critère de préjudice. Ça signifie qu'on se penche sur toutes les circonstances, l'une d'entre elles étant le passage du temps. Je comprends bien que les organismes tremblent à l'idée que leurs anciennes méthodes seront assujetties à la rigueur d'un critère mais n'est-ce pas là ce que nous voulons quand nous parlons d'imputabilité?

Senator Day: As an inventor and a new business person, I shiver at the idea that my competitors, for \$5, can get all my technical information and pass me in the marketplace and that I will not be able to get the patent that I otherwise would be able to get.

Mr. Leadbeater: You have to file all these patents now.

Senator Day: I do. I do not want to get too technical, but once the information is made public by whatever means you lose your right to file for the patent.

Mr. Leadbeater: You can make an injury test. These fears that clearly sensitive information will be disclosed have no merit because they will clearly meet an injury test. We have been living for 23 years under the statute. The Government of Canada holds enormous amounts of proprietary and sensitive commercial information, including information from AECL in the hands of regulators, in the hands of External Affairs when they are dealing with the purchasers of reactors overseas, and so forth. That information is subject to the right of access in the hands of government, but it has protections. I do not think any of these institutions have come before you or before the other place to say, "By the way, important things were released that we did not want released." I do not think anyone has told you that.

I am only saying that there is no disagreement that sensitive information must be protected, but there is disagreement that you can decide ahead of time that particular information is a good secret.

The Chairman: I want honourable senators to know that our next witnesses, who are already here, are from Sustainable Development Technology Canada, Export Development Canada and the Public Sector Pension Investment Board. I would not be surprised if some of the issues that have arisen from Senator Day's questions are addressed by this next set of witnesses.

To the witnesses, we are running a bit late due to a point of order at the beginning of our hearing day. Please be patient with the delay.

Senator Comeau: I have only a couple of follow-up questions. One is for clarification. In response to a question from Senator Cochrane regarding information on the CBC, I believe I understood you to say that sensitive information or sources of information with the CBC would be treated exactly the same as any other private organization.

Mr. Leadbeater: No, I did not mean to say that, because private organizations are not covered. I would simply say that it would be a mandatory obligation on the CBC to refuse disclosure of the names of sources because there is a mandatory exemption for personal information.

Senator Comeau: I was reviewing some of the testimony given this spring in the other place. John Reid said that the Access to Information Act applies only to government, which is what you

Le sénateur Day : En ma qualité d'inventeur et de nouveau chef d'entreprise, je tremble à l'idée que mes concurrents pourront obtenir toutes les informations commerciales en payant cinq dollars et arriver avant moi sur le marché sans que je puisse obtenir le brevet que j'aurais pu normalement obtenir.

M. Leadbeater : Déposez immédiatement votre brevet.

Le sénateur Day : C'est ce que je fais. Je ne veux pas aller dans les détails techniques mais, une fois que l'information est rendue publique, par quelque moyen que ce soit, on perd le droit de demander un brevet.

M. Leadbeater : Vous pouvez appliquer un critère de préjudice. La crainte que des informations sensibles soient divulguées n'est pas justifiée car il faudra clairement passer par le critère de préjudice. Ça fait 23 ans que nous fonctionnons avec cette loi. Le gouvernement du Canada détient des quantités énormes d'informations commerciales privilégiées et sensibles, comme les informations d'EAEC que détiennent les organismes de réglementation, le ministère des Affaires étrangères quand il traite avec les acheteurs de réacteurs à l'étranger, et cetera. Ces informations sont sujettes au droit d'accès puisque le gouvernement les détient mais il y a une protection. Je ne sais pas qu'aucun de ces organismes soit venu vous voir ou soit allé devant l'autre comité pour dire : « Au fait, des choses importantes ont été divulguées qui ne devaient pas l'être ». Je ne pense pas que quiconque vous ait dit ça.

Je dis simplement que personne ne conteste que les informations sensibles doivent être protégées, notre désaccord vient du fait que nous soutenons que vous ne pouvez pas décider à l'avance que telle ou telle information doit rester secrète.

Le président : Je dois dire aux honorables sénateurs que nos prochains témoins, qui sont déjà ici, sont des représentants de Technologies du développement durable Canada, Exportation et développement Canada et l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public. Je ne serais pas surpris que certaines des questions suscitées par les interventions du sénateur Day soient reprises par nos prochains témoins.

Je précise aux témoins que nous avons pris un peu de retard à cause d'un rappel au règlement en début de séance. Soyez patients.

Le sénateur Comeau : Je n'ai que quelques questions supplémentaires à poser. La première est une demande d'éclaircissement. En réponse à une question du sénateur Cochrane au sujet de la SRC, je crois vous avoir entendu dire que les informations sensibles ou les sources d'information de la SRC seraient traitées exactement de la même manière que celles de n'importe quel autre organisme.

M. Leadbeater : Non, ce n'est pas ce que j'ai voulu dire car les organismes privés ne sont pas touchés par la loi. Je disais simplement que la SRC serait obligée de refuser de divulguer ses sources parce qu'il y a une exemption obligatoire touchant les informations personnelles.

Le sénateur Comeau : Je lisais l'autre jour les témoignages recueillis ici au printemps dans l'autre Chambre. John Reid disait que la Loi sur l'accès à l'information s'applique uniquement aux

are saying. It would not apply to the private sector. The question asked of Mr. Reid on May 18, 2006, by Tom Lukiwski, of the other place, was as follows:

So the *Ottawa Citizen* would not be obligated to release any information on whether there was a leak.

John Reid replied as follows:

That is correct, but if it had been the CBC then it would be different because the CBC is a Crown corporation.

Therefore, the CBC, in this case, would be required to release information. That confuses me somewhat.

Mr. Leadbeater: I think the commissioner was saying that the reason the CBC would be subject to the Access to Information Act but that a private broadcaster would not be is that the CBC receives public money.

The second issue is this: Once becoming subject, can the sensitive information held by the CBC be protected? The evidence that I think the commissioner gave, and that I am giving, is that it can be and we do support the creation, the tailoring, of a specific exemption for the CBC to protect its programming and newsgathering activity, and that would include sources. However, my point is simply that even without that its sources would be protected.

Senator Comeau: In your opening comments, with respect to the Access of Information Act, you indicated that you wished to clarify that records held in ministers' offices be subject to right of access. If I received correspondence from a constituent, be it business or personal, and I passed the document along to the minister, are you requesting access to that document?

Mr. Leadbeater: We believe that the existing statute covers documents held in ministers' offices that relate to departmental business, not the political or personal papers of a minister but departmental papers. If a constituent writes about a departmental issue and you pass it to a minister and there is an access request on what people were saying to the minister on this issue, it would be disclosed minus the identifying personal information. There would be the mandatory obligation to protect the privacy of your constituent, and if it related to the business of the department, the content would be released.

Senator Comeau: If a constituent writes to me requesting that a wharf extension be done to the wharf in my community, you would strike out the person's name, but the request that an extension to the wharf in my community would be made subject to the Access to Information Act. Is that correct?

Mr. Leadbeater: A member of the public could find out that the minister had received request for extension of the wharf in your constituency, yes.

Senator Comeau: The other people in the wharf down the road might not be too happy.

Mr. Leadbeater: They might be the ones asking.

gouvernements, et c'est aussi ce que vous dites. Elle ne s'applique pas au secteur privé. La question que Tom Lukiwski, de l'autre Chambre, avait posée à M. Reid le 18 mai 2006 était la suivante :

Donc, le *Ottawa Citizen* ne serait pas obligé de divulguer des informations sur le fait qu'il y a eu une fuite.

John Reid a répondu ceci :

C'est exact mais, s'il s'était agi de la SRC, cela aurait été différent car la SRC est une société d'État.

Donc, dans ce cas, la SRC serait obligée de divulguer l'information, ce que je ne comprends pas vraiment.

M. Leadbeater : Je pense que le commissaire disait que la raison pour laquelle la SRC serait sujette à la Loi sur l'accès à l'information alors qu'un radiodiffuseur privé ne le serait pas est que la SRC reçoit des deniers publics.

La deuxième question est la suivante : une fois qu'elle est sujette à la loi, peut-elle protéger les informations sensibles? Ce qu'a dit le commissaire, et ce que je vous dis aujourd'hui, c'est qu'elle le peut, et nous appuyons l'idée de créer une exemption spéciale dans son cas pour protéger ses activités de programmation et d'information publique, ce qui inclut la protection de ses sources. Toutefois, mon argument est simplement que ses sources peuvent de toute façon être protégées même sans exemption spéciale.

Le sénateur Comeau : Au sujet de la Loi sur l'accès à l'information, vous avez dit dans vos remarques liminaires que vous souhaitiez préciser que les dossiers conservés dans les cabinets des ministres seraient assujettis au droit d'accès. Si je reçois une lettre d'un électeur, personnelle ou non, et que je la communique à un ministre, sera-t-elle sujette au droit d'accès?

M. Leadbeater : Nous pensons que la loi actuelle s'applique aux documents des cabinets ministériels concernant les affaires du ministère mais pas aux documents politiques ou personnels du ministre. Si un électeur écrit au sujet d'une question ministérielle et que vous transmettez la lettre au ministre, elle sera sujette au droit d'accès car ce droit s'applique à ce que les gens disent au ministre sur cette question et elle pourra donc être divulguée, sans informations personnelles d'identification. L'obligation de protéger l'identité de l'électeur existe toujours mais la teneur de la lettre pourra être divulguée si elle concerne les activités du ministère.

Le sénateur Comeau : Si un électeur m'écrit pour réclamer une prolongation du quai de ma communauté, sa lettre pourra être divulguée au nom de la Loi sur l'accès à l'information mais après avoir dissimulé mon nom. C'est ça?

M. Leadbeater : Oui, n'importe qui pourra savoir que le ministre a reçu une lettre demandant que le quai de votre communauté soit prolongé.

Le sénateur Comeau : Mais les gens qui habitent dans ce coin-là risquent de ne pas être très contents.

M. Leadbeater : C'est peut-être eux qui auront formulé la demande.

Senator Comeau: This is my wharf.

Mr. Leadbeater: They might want to know who has the minister's ear.

Senator Comeau: Exactly. Thank you.

Senator Milne: Do you think that the courts will strike down the parts of the act that we were discussing as being overly restrictive. In a democratic country, do you think that the courts will strike these secrecy provisions down?

Mr. Leadbeater: No. We do not believe that any of the provisions that we are concerned about have Charter implications. We simply think they are bad policy.

Senator Milne: Suppose a staff member of a minister, or even a staff member in the PMO, or in a future PMO, attempted to find out the name of someone who has put in a request for information. Is that in conflict with the present Access to Information Act? Would it be in conflict with the act after these proposed changes have been made?

Mr. Leadbeater: That would not conflict with any provision of the Access to Information Act or Bill C-2, but it would conflict with existing provisions of the Privacy Act.

Senator Milne: In other words, these changes to the Privacy Act would remove that protection from someone who had put in a request?

Mr. Leadbeater: No, the protection for the names of requesters, both under the Privacy Act and the Access to Information Act, remains; it is unaffected by Bill C-2. I do not want you to have the wrong impression, because I did not mean to leave it, that somehow the names of access requesters are put at jeopardy by this bill. No. One of the other senators asked the question: Is there a protection? Yes, there is.

Senator Milne: Thank you.

The Chairman: This has been very helpful, Mr. Leadbeater. On behalf of the entire committee, I want to thank you very much for your clarity, for your candour and for your help. You are and have been a supremely important witness, because the sections of Bill C-2 that affect you need a lot of clarification and have you done that today. On behalf of everyone, thank you very much.

I understand that Export Development Canada will be beginning the next presentations, followed by Sustainable Development Technology Canada. We will have all of your presentations and then open the floor to questions from honourable senators.

Le sénateur Comeau : C'est mon quai.

M. Leadbeater : Ils voudront peut-être savoir qui a l'oreille du ministre.

Le sénateur Comeau : Exactement. Merci.

Le sénateur Milne : Croyez-vous que les tribunaux invalideront les parties de la loi dont nous discutons parce qu'elles sont trop restrictives? Dans un pays démocratique, pensez-vous que les tribunaux invalideront de telles dispositions sur le secret de l'information?

M. Leadbeater : Non. Nous ne pensons pas que ces dispositions puissent être invalidées au titre de la Charte. Il s'agit simplement d'une mauvaise politique.

Le sénateur Milne : Supposez qu'un employé d'un ministre ou un employé du CPM veuille savoir qui a déposé une demande d'information. Y aurait-il là un conflit avec la Loi sur l'accès à l'information actuelle? Y aurait-il encore un conflit après l'adoption des modifications proposées?

M. Leadbeater : Il n'y aurait aucun conflit avec les dispositions actuelles de la Loi sur l'accès à l'information ou avec celles du projet de loi C-2 mais il y en aurait un avec les dispositions actuelles de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Milne : Autrement dit, ces modifications apportées à la Loi sur la protection des renseignements personnels ne protégeraient plus les personnes formulant une demande d'information?

M. Leadbeater : Non, le nom des personnes formulant des demandes resterait protégé, aussi bien au titre de la Loi sur la protection des renseignements personnels que de la Loi sur l'accès à l'information; ce principe ne serait pas touché par le projet de loi C-2. Je ne voudrais certainement pas donner l'impression erronée que les noms des demandeurs d'informations risqueraient d'être divulgués à cause de ce projet de loi. Pas du tout. Un sénateur a demandé tout à l'heure si cette protection subsisterait. Oui, absolument.

Le sénateur Milne : Merci.

Le président : Votre témoignage était très utile, monsieur Leadbeater. Au nom du comité, je tiens à vous remercier beaucoup de votre clarté, de votre franchise et de votre aide. Vous avez été un témoin supérieurement important car les parties du projet de loi C-2 qui touchent votre Bureau avaient besoin d'être éclaircies, et c'est ce que vous avez fait. Merci à nouveau au nom de tous les membres du comité.

Je crois comprendre que nos prochains témoins seront des représentants d'Exportation et développement Canada, suivis de Technologies du développement durable Canada. Nous allons d'abord entendre vos déclarations, après quoi nous passerons aux questions.

[Translation]

Eric Siegel, Chief Operation Officer, Export Development Canada: Honorable senators, thank you for inviting me to take part in the hearings of your committee.

[English]

Export Development Canada has sought this opportunity to appear before the committee to assure senators that the current approach that is being taken by Bill C-2 to address EDC under the Access to Information Act represents, in our view, a balanced approach that is reflective of concerns that Export Development Canada has expressed. It represents, in our view, a workable approach to balancing public accountability with the commercial realities of EDC's business.

EDC already strives to make information about its activities available to the public. Based on Bill C-2, as it is currently structured, we believe we can positively support the changes to the act as representing a significant evolution in our own disclosure regime.

Public disclosure is already an established process and practice at Export Development Canada. As some of you will know, EDC introduced a public disclosure policy in 2001. After extensive consultations with the public, in 2005 we revised and enhanced that policy and its associated practices to reflect developments and to incorporate international best practices in our disclosure policies.

EDC operates in an extensive regime of disclosure already, through voluntary processes and through the annual and special audits performed by the Auditor General of Canada.

EDC's public accountability must always be balanced against the need to protect sensitive commercial information required to run our programs and ultimately fulfil our mandate. We believe Bill C-2 allows us to maintain that difficult balance.

More specifically, under Bill C-2, disclosure of records pertaining to the corporation's general administration will in fact be broadened from that currently voluntarily disclosed by EDC. At the same time, however, the proposed new section 18.1 of the Access to Information Act recognizes the need for Export Development Canada to protect records containing trade secrets, financial, commercial, scientific and technical information.

Let me give you an example. As a significant insurer of accounts receivable to all sizes of Canadian exporters, Export Development Canada has developed its own proprietary systems to evaluate and score credit risks of thousands of international buyers. These systems are the engine on which exporters rely for timely decisions from EDC and on which EDC manages billions of dollars of exposure. They represent an integral component of our, and ultimately the Canadian exporters', competitive arsenal.

[Français]

Eric Siegel, chef de l'exploitation, Exportation et développement Canada : Honorables sénateurs, merci de m'avoir invité à prendre part aux audiences de votre comité aujourd'hui.

[Traduction]

Exportation et développement Canada a demandé à comparaître devant le comité pour dire aux sénateurs que l'approche adoptée dans le projet de loi C-2 au sujet de la Loi sur l'accès à l'information est à notre avis une approche équilibrée, reflétant les préoccupations exprimées par EDC. C'est selon nous une approche réaliste assurant un juste équilibre entre la reddition de comptes au public et les réalités commerciales de nos activités.

EDC s'efforce déjà de divulguer au public des informations sur ses activités. Avec le projet de loi C-2 sous sa forme actuelle, nous pensons pouvoir appuyer les modifications proposées à la loi car elles représentent une évolution importante de notre régime de divulgation.

La divulgation publique est déjà une réalité quotidienne à Exportation et développement Canada. Comme vous le savez, EDC s'est dotée d'une politique de divulgation publique en 2001. Après de larges consultations publiques, nous l'avons révisée et renforcée en 2005 pour tenir compte de divers développements et pour y intégrer les meilleures pratiques internationales en la matière.

EDC fonctionne déjà dans un régime exhaustif de divulgation fondé sur des processus volontaires et sur les vérifications annuelles et ponctuelles effectuées par le vérificateur général du Canada.

Le régime d'imputabilité publique d'EDC doit toujours être fondé sur un juste équilibre entre la divulgation de renseignements et la nécessité de protéger les informations commerciales sensibles dont nous avons besoin pour nous acquitter de notre mandat. Nous croyons que le projet de loi C-2 nous permettra de préserver cet équilibre difficile.

En particulier, avec le projet de loi C-2, la divulgation des dossiers concernant l'administration générale de la Société sera en fait élargie par rapport au régime actuel d'EDC. En même temps, toutefois, le nouvel article 18.1 de la Loi sur l'accès à l'information entérinera la nécessité pour EDC de protéger ses documents concernant des secrets commerciaux et des informations financières, commerciales, scientifiques et techniques.

Permettez-moi de vous donner un exemple. À titre d'assureur important des créances d'exportateurs canadiens de toutes tailles, Exportation et développement Canada a mis au point ses propres systèmes d'évaluation et de cotation des risques de crédit de milliers d'acheteurs internationaux. Ces systèmes sont le moteur dont dépendent les exportateurs pour obtenir des décisions opportunes d'EDC et que nous utilisons pour gérer des milliards de dollars d'exposition aux risques. Ils font partie

Were the system, the processes and the information required to deliberate on credit not protected, EDC would be immediately frustrated in its ability to operate.

In that same way, section 24 provides essential assurances to Canadian businesses and their foreign buyers and intermediaries that the commercially confidential information which they must provide to Export Development Canada to engage our support will ultimately be protected.

In closing, Mr. Chairman, maintaining the balance that Bill C-2 establishes is critical to enabling Export Development Canada to continue to do its job for Canadian exporters and investors. It is EDC's mandate to support and develop Canada's export trade and capacity to engage in that trade.

Last year, EDC facilitated more than \$57 billion in foreign business, for roughly 7,000 Canadian companies, over 90 per cent of which were small- and medium-sized enterprises. Over 60 per cent of EDC's business was conducted not alone but in partnership with financial institutions, both domestic and international. In the end, EDC's support generated some \$37 billion of Canada's GDP, sustaining over 450,000 jobs. We did that with no appropriations from government. Indeed, the corporation has been profitable throughout its history.

EDC's customers from coast to coast, and of all sizes, have told us that they would not be able to work with EDC if the information they entrust to us were not protected. While expanding significantly public access to information pertaining to matters of general corporate administration, Bill C-2 provides essential protection of commercially confidential information, and Export Development Canada is working diligently internally to be able to fully comply with the bill once it becomes law.

[Translation]

We hope that, through its decisions, your committee will allow EDC to continue acting in the best interest of Canadian companies and of the Canadian economy as a whole.

[English]

Mr. Chairman, thank you again for the opportunity to share our views, and I am pleased to answer questions or elaborate, as you wish.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Siegel. We will not have any questions until we hear from the other presenters.

Vicky Sharpe, President and CEO, Sustainable Development Technology Canada: Thank you very much, Mr. Chairman and the committee, for the opportunity to address you today. I would like to start by saying that we support the general intent of the creation and development of Bill C-2. However, we are seeking

intégrante de notre arsenal compétitif et, en fin de compte, de celui des exportateurs canadiens. Si ce système, avec ses processus et les informations utilisées pour analyser le risque, n'était pas protégé, EDC aurait immédiatement du mal à continuer ses activités.

De même, l'article 24 donnera aux entreprises canadiennes et à leurs acheteurs et intermédiaires étrangers l'assurance que les informations commerciales confidentielles qu'ils sont tenus de communiquer à Exportation et développement Canada pour obtenir notre appui seront protégées.

En fin de compte, monsieur le président, le maintien de l'équilibre instauré par le projet de loi C-2 est essentiel pour permettre à Exportation et développement Canada de continuer à faire son travail pour les exportateurs et investisseurs canadiens. Le mandat d'EDC est d'appuyer et de développer le commerce international du Canada.

L'an dernier, EDC a facilité pour plus de 57 milliards de dollars de contrats étrangers pour environ 7 000 entreprises canadiennes dont plus de 90 p. 100 étaient des PME. En outre, plus de 60 p. 100 des activités d'EDC sont réalisées en partenariat avec les établissements financiers canadiens ou internationaux. Le résultat est que l'appui dispensé par EDC a engendré quelque 37 milliards de dollars de PIB canadien représentant plus de 450 000 emplois et ce, sans affectations budgétaires du gouvernement. De fait, la Société réalise des profits depuis sa création.

Les clients d'EDC, de tout le pays et de toutes tailles, nous ont dit qu'ils ne pourraient pas travailler avec nous si les informations qu'ils nous confient n'étaient pas protégées. Bien qu'il élargisse sensiblement l'accès public à l'information concernant les questions d'administration générale, le projet de loi C-2 assure la protection essentielle des informations commerciales confidentielles et Exportation et développement Canada travaille actuellement avec diligence pour adapter ses procédures afin d'en respecter complètement les dispositions une fois qu'il aura été adopté.

[Français]

Nous espérons que par ses décisions, le comité permettra à EDC de continuer d'agir dans le meilleur intérêt des entreprises canadiennes et de l'économie canadienne dans son ensemble.

[Traduction]

Merci à nouveau, monsieur le président, de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre opinion et c'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

Le président : Merci beaucoup, M. Siegel. Nous passerons à la période des questions après avoir entendu les autres témoins.

Vicky Sharpe, présidente-directrice générale, Technologies du développement durable Canada : Monsieur le président, je remercie le comité de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui. Je voudrais commencer en disant que nous appuyons l'objectif général du projet de loi C-2. Toutefois, nous sollicitons votre

your support and assistance with areas that will cause great harm to the ability of Sustainable Development Technology Canada to carry out its mandate.

By way of background, our organization was created by the Government of Canada to bring to the market technologies that create solutions for clean air, greenhouse gas reductions, clean water and clean soil. Those technologies, when adopted, will contribute to strengthening the economy of Canada while reducing our environmental footprint.

We accomplish this by de-risking technologies at a very critical funding and capacity gap in the innovation chain in Canada. If you look at the funding gap diagram, you will see that there is a lot of money at the research end of the spectrum, where concepts are developed. Likewise, in the commercialization section you have industry; the private sector put money into bringing technologies to market.

However, Canada has not been as successful as some of its neighbours at developing good ideas, demonstrating them and getting them to market. Sustainable Development Technology Canada functions in this pre-commercialization gap. Without this assistance, Canada would not be turning good ideas into profit, which will then feed back into the innovation chain. This is critical not just to clean technologies or sustainable development technologies but also to the whole functioning of innovation in Canada.

We work in another very important way. We are outward facing and we work with industry. We have a high level of leveraging of the dollars from the taxpayers, with two and a half to three times more money coming from the private sector. When we carry out a project to de-risk technology, a substantial amount of money, almost three times what we have put in, is required from the private sector in order for the project to proceed.

This leveraging is predicated on the interests of industry to have the solution work, and industry will also have something that is private and confidential. I will just hint at that issue and get into more details later.

We are an important part of the innovation chain. We work with some 2,900 companies across Canada. Ninety per cent of the recipients of our funding are small and medium-sized enterprises. We have a proprietary database containing information on SMEs, on their intellectual property and on competitor analysis, which they will need in order to be competitive globally.

SMEs have asked for about \$2.5 billion of support from Sustainable Development Technology Canada. We have not obviously been putting that kind of money out there, but you can see the potential for future success for Canada in the area of clean technology, as the whole world looks to move towards more environmentally sensitive technologies and businesses.

appui et votre aide sur plusieurs questions risquant d'entraver considérablement la possibilité pour Technologies du développement durable Canada d'exercer ses fonctions.

Notre organisme a été créé par le gouvernement du Canada pour faciliter la mise en marché des technologies créant des solutions de réduction de la pollution atmosphérique et des gaz à effet de serre, ainsi que l'épuration des eaux et des sols. Ces technologies, une fois adoptées, contribueront à renforcer l'économie du Canada tout en réduisant notre empreinte environnementale.

Nous effectuons cela en dé-riskant les technologies à une étape très cruciale de leur financement et de leur capacité dans la chaîne de l'innovation au Canada. Si vous examinez le diagramme concernant les écarts de financement, vous constaterez qu'il y a beaucoup d'argent à l'étape de la recherche, quand on étudie les concepts. De même, à l'étape de la commercialisation, on trouve l'industrie, car le secteur privé investit dans la mise en marché des technologies.

Par contre, le Canada n'a pas connu autant de succès que certains de ses voisins en ce qui concerne le développement de bonnes idées, leur démonstration et leur mise en marché. C'est à cette étape de pré-commercialisation qu'intervient Technologies du développement durable Canada. Sans son aide, le Canada ne transformerait pas les bonnes idées en profit, lequel est ensuite réinvesti dans la chaîne d'innovation. Ceci est crucial non seulement pour les technologies propres ou de développement durable mais aussi pour tout le fonctionnement de l'innovation au Canada.

Nous travaillons également d'une autre manière très importante. Nous sommes axés sur l'extérieur et nous travaillons avec l'industrie. Nous exerçons un effet de levier considérable avec les deniers publics puisque deux et demi à trois fois plus d'argent vient du secteur privé. Quand nous réalisons un projet pour dé-risker une technologie, une somme considérable, représentant près de trois fois ce que nous avons investi, doit venir du secteur privé pour que le projet soit réalisé.

Cet effet de levier s'explique par le fait que l'industrie a intérêt à ce que la solution fonctionne, et l'industrie aura aussi quelque chose qui est privé et confidentiel. Je fais simplement allusion au problème et j'y reviendrai en détail plus tard.

Nous sommes un élément important de la chaîne de l'innovation. Nous travaillons avec quelque 2 900 entreprises du Canada et 90 p. 100 des bénéficiaires de notre financement sont des PME. Nous possédons une base de données confidentielles contenant des informations sur les PME, sur leur propriété intellectuelle et sur l'analyse de leurs concurrents, ce dont elles ont besoin pour être compétitives à l'échelle mondiale.

Les PME nous ont demandé environ 2,5 milliards de dollars d'appui au cours des années. Nous n'avons évidemment pas distribué autant d'argent mais vous pouvez voir le potentiel de succès futur pour le Canada dans le secteur des technologies propres à une époque où le monde entier cherche des technologies et des entreprises plus sensibles à l'environnement.

As you can see on page 4, the investment portfolio shows that we have been able to attract some 1,200 applications from across Canada, and we have placed monies in 97 projects across the country and in one territory. These applications match the demographics of institutions across the country, so that representation has turned out to be very good.

Page 5 shows that our portfolio has technology solutions that address all our primary economic sectors. Clearly industry finds the technology solutions of potential value to them or they would not be involved. There is energy exploration, the oil and gas business. There is power generation. There are all the ways we use energy, in both commercial and residential sectors, as well as transportation, agriculture, forestry and all its sub-products, and waste management. It is a comprehensive set of solutions that we place before you.

Page contains information on our governance and accountability structure. Suffice to say that we have a stellar board of 15 directors who not only represent the different geographies of this country but who are also leaders in their own areas of business. They are able to provide exemplary guidance and oversight to Sustainable Development Technology Canada.

That is the mechanism under which we function. However, we report to Parliament through the Minister of Natural Resources, although Environment Canada and Natural Resources Canada are the departments that provide monies to us. We work with them on a routine basis. There is an extensive amount of coverage there.

On page 7 you will find information concerning our funding process. It is a four-step approach deliberately designed to be objective and to remove opportunities for influence. SDTC is involved in decisions only in the first gate. We use international experts both from the market and from technology areas for gate 2. Gate 3 covers the investment and project review committees headed by leaders from the venture capital industry who help guide us on what would be a good approach and what has potential for market success. Finally, the board is dealt with at gate 4.

We feel that we are highly accountable. We were one of the last foundations created; thus, many of the issues that were perceived at the beginning around accountability have been addressed, and all the clauses concerning oversight, evaluation and audit have been placed in our funding agreement.

In 2005, we went through a very successful compliance audit; it was said that there was no evidence that SDTC was not complying with the 98 clauses from its funding agreement that were checked. It was also stated that we have performed

Comme vous pouvez le voir à la page 4, le portefeuille d'investissement montre que nous avons pu attirer quelque 1 200 demandes de tout le Canada et que nous avons investi de l'argent dans 97 projets dans tout le pays et dans un territoire. Ces demandes reflètent les paramètres démographiques des institutions de tout le pays, ce qui reflète une très bonne représentation.

La page 5 montre que notre portefeuille contient des solutions technologiques correspondant à tous les secteurs primaires de notre économie. Il est clair que l'industrie estime qu'il y a une valeur potentielle dans les solutions technologiques, sinon elle n'y mettrait pas d'argent. Je parle ici de la prospection énergétique, du secteur du pétrole et du gaz naturel, de la production d'électricité, de toutes les manières dont nous utilisons l'énergie, aussi bien dans les secteurs commerciaux que résidentiel, et je parle aussi des transports, de l'agriculture, des forêts, avec tous les produits dérivés, et de la gestion des déchets. Il y a là un ensemble exhaustif de solutions que nous plaçons devant vous.

La page 6 contient des informations sur notre structure de gouvernance et de responsabilisation. Qu'il suffise de dire que nous avons un merveilleux conseil d'administration de 15 membres qui sont non seulement des représentants des différentes géographies du pays mais sont aussi des chefs de file dans leurs domaines d'activité respectifs. Ils sont capables d'offrir un soutien et une supervision exemplaires à Technologies du développement durable Canada.

Ceci représente le mécanisme avec lequel nous fonctionnons mais nous rendons des comptes au Parlement par le truchement du ministre des Ressources naturelles, bien que les ministères qui nous donnent de l'argent soient Environnement Canada et Ressources naturelles Canada. Nous travaillons avec eux de manière quotidienne. Il y a là une vaste couverture.

À la page 7, vous trouverez des informations sur notre processus de financement. Il s'agit d'une approche en quatre étapes délibérément conçues pour assurer l'objectivité et éliminer toute occasion d'influence. TDCC n'intervient dans les décisions qu'à la première barrière. Nous utilisons des experts du marché et des secteurs technologiques à la deuxième barrière. La troisième barrière représente les comités d'examen des investissements et des projets dirigés par des chefs de file du secteur du capital-risque qui nous guident sur les bonnes démarches et sur les projets ayant un potentiel de succès commercial. Finalement, le conseil d'administration se situe à la quatrième barrière.

Nous estimons assurer un degré élevé d'imputabilité. Nous sommes l'une des dernières Fondations à avoir été créées et, de ce fait, bon nombre des problèmes qui avaient été perçus au début en matière d'imputabilité ont été réglés, et toutes les dispositions concernant la supervision, l'évaluation et la vérification ont été placées dans notre entente de financement.

En 2005, nous avons fait l'objet d'une vérification de conformité qui a connu beaucoup de succès. On a dit qu'il n'y avait aucune preuve que TDCC ne respectait pas les 98 clauses de son entente de financement ayant fait l'objet d'une vérification.

well. Considering we were only recently formed, we believe that that was a remarkable compliance audit report.

We are the first foundation to be audited by the Commissioner of the Environment and Sustainable Development at the Office of the Auditor General of Canada. Her report will be presented to Parliament in a week or so. Obviously, I cannot talk about the content in detail, but I can say that it is very positive regarding SDTC's performance.

We have also just completed our interim evaluation. Again, there was a good performance. The details can be found on page 8.

We are different from many of the other foundations. We are not in the research business. We are in development and demonstration of emerging technologies.

The impact of Bill C-2 is critical to us. We believe there is the unintended consequence that some foundations were pulled in because they had a legislative linkage. However, we have found that some foundations that were not created through legislation are covered by the bill while others that were created by legislation are also covered by Bill C-2. We were told that perhaps that was due to the size of the organization and their amount of funding. However, some organizations with more funds than us are not included in Bill C-2.

We feel we are closer to Export Development Canada and to the Business Development Bank of Canada in our modus operandi. That is because our core ability to function is predicated on handling third party confidential information. There has been some acceptance under the bill that those organizations should be given special consideration. We are asking that we be given similar consideration.

As to the overall intent of the proposed act, we are happy to provide additional information on our operations. However, we are seeking explicit exemptions.

We cannot conduct our due diligence if we do not have detailed confidential information for us or our experts to evaluate. Some 90 per cent of the organizations with whom we work are SMEs. They are concerned that we are not able to protect their information. As a result, they may not apply to us in the same numbers. We anticipate that we will see both a reduction in the number of applications to SDTC and a reduction in the quality of information, which will affect our ability to make objective decisions. I will refer later to a couple of letters we have from applicants in that regard.

I have talked about leveraging. The private sector will only make investments predicated on the future intent of profit down the road, and that information has to be kept confidential. Since our inception we have had confidentiality approaches and a whole

On a dit aussi que nous faisons bien notre travail. Étant donné que notre création était encore récente, nous avons conclu que c'était un rapport remarquable de vérification de conformité.

Nous sommes la première Fondation à avoir fait l'objet d'une vérification du commissaire à l'environnement et au développement durable, du bureau du vérificateur général du Canada. Le rapport sera déposé devant le Parlement dans une semaine environ. Évidemment, je ne peux pas en parler en détail mais je peux dire qu'il est très positif en ce qui concerne le travail de TDDC.

Nous venons aussi de terminer une évaluation intérimaire. Encore une fois, on a constaté un bon travail. Vous pouvez en trouver les détails à la page 8.

Notre Fondation est bien différente des autres. Nous n'œuvrons pas dans le secteur de la recherche mais dans celui de la mise au point et de la démonstration des technologies émergentes.

Le projet de loi C-2 aura une incidence cruciale pour nous. Nous croyons qu'une de ses conséquences imprévues est que certaines Fondations ont été placées dans son orbite parce qu'elles ont un lien législatif. Toutefois, nous avons constaté que certaines Fondations qui n'avaient pas été créées au moyen d'une loi sont touchées par le projet de loi, alors que d'autres qui l'avaient été le sont aussi. On nous a dit que cela s'explique peut-être par la taille de l'organisation et l'ampleur de son financement mais certaines organisations recevant plus de fonds que nous ne sont pas touchées par le projet de loi C-2.

Nous pensons être plus proches d'Exportation et développement Canada et de la Banque de développement du Canada du point de vue de notre modus operandi, parce que notre capacité centrale de fonctionnement dépend de la manière dont nous traitons les informations confidentielles de tierces parties. Le projet de loi montre que l'on a accepté dans une certaine mesure que ces organisations fassent l'objet d'un traitement spécial et nous demandons la même chose.

En ce qui concerne l'objectif global du projet de loi, nous sommes prêts à donner plus d'informations sur nos activités. Par contre, nous demandons des exemptions explicites.

Nous ne pourrions pas exercer notre diligence nécessaire si nous n'avons pas d'informations confidentielles et détaillées à soumettre à l'analyse de nos experts. Quelque 90 p. 100 des organisations avec qui nous travaillons sont des PME. Elles craignent que nous n'ayons plus la possibilité de protéger leurs informations. De ce fait, elles risquent de ne plus être aussi nombreuses à s'adresser à nous. Nous nous attendons à une réduction du nombre de demandes adressées à TDDC et à une réduction de la qualité des informations, ce qui influera sur notre aptitude à prendre des décisions objectives. Je mentionnerai tout à l'heure quelques lettres que nous avons reçues de candidats à ce sujet.

J'ai parlé de l'effet de levier. Le secteur privé n'investit qu'en fonction des possibilités de profit à l'avenir, et cette information doit rester confidentielle. Depuis notre création, nous avons adopté des approches de confidentialité et tout un mécanisme à ce

mechanism for handling that. It was stipulated in our funding agreement that we do so. Historically, we have been able to provide a guarantee that we will not release confidential information.

Our concern with the current situation is that we will no longer be able to provide that guarantee. We understand there are protections under the act. However, the onus has moved from the person asking for the information to the person having to provide the information. Thus the burden of proof to demonstrate harm is now on SDTC and its applicants.

First, that is a large burden on our applicants. Second, we work with IP at a stage when it is not certain what the value will be. It will be a very difficult thing to prove. We have situations involving trade secrets that become patentable information through the project being carried out. Applicants have expressed that severe concern.

I should also mention that we often share information with the private sector, with the approval of the applicants. We have had projects that have been considered by BDC. It would be very strange for us not to have an exemption under the act while BDC does. It would be a discontinuity of the protection of that information as it moves through the innovation chain.

We respectfully ask the committee that we be supplied a specific exemption for our confidential information similar to the exemption allowed BDC and EDC. The law recognizes that they could not carry out their mandates without the ability to provide an assurance of confidentiality. The specific exemptions they have allow them that assurance. They do not have to rely solely on the proposed section 20 of the act.

The second exemption we request is to protect our proprietary methodologies and the expert names of reviewers. As you can imagine, it is important for us to get forthright and objective reviews from our experts. If their names are known they will be open to being lobbied. If our methodology for scoring and screening and evaluation, which is similar to the process used in the venture capital industry, is explicitly revealed, then applicants will have the opportunity to know the method and not be straightforward in what they are putting forward. It is not a good place to be. As well, we have developed a model that allows us to explain why we are focusing on technologies. The output of that model is widely known across Canada, but the methodology for its analysis is proprietary. We have asked that our proprietary methodologies and expert reviews be exempted, as mentioned on page 14 of our presentation.

I would like to refer to a couple of letters that I think speak more eloquently than I to the nature of our applicants' concerns. This is a letter from the legal firm representing Mr. Rob Bryden of Plasco Energy Group, which has a project on waste management that we funded. It reads:

sujet. Nous y étions d'ailleurs tenus de par notre entente de financement. Depuis le début, nous avons pu donner la garantie qu'aucune information confidentielle ne serait divulguée.

Ce qui nous inquiète dans la situation actuelle, c'est que nous ne pourrions plus donner cette garantie. Certes, nous savons qu'il y a des mesures de protection dans le projet de loi mais le fardeau sera déplacé de la personne qui demande les renseignements à la personne qui les fournit. Autrement dit, ce seront désormais TDDC et ses candidats qui devront démontrer le préjudice.

Il s'agit là d'un fardeau lourd pour nos candidats. De plus, nous travaillons avec innovation à une étape où sa valeur future n'est pas certaine. Ce sera une chose très difficile à prouver. Nous avons des situations concernant des secrets commerciaux qui deviennent des informations brevetables dans le cadre du projet réalisé. Des candidats ont exprimé cette vive préoccupation.

Je dois mentionner aussi que nous partageons souvent des informations avec le secteur privé, avec l'approbation des candidats. Certains de nos projets ont été examinés par la BDC. Il serait particulièrement étrange que nous n'obtenions pas d'exemption alors que la BDC en bénéficie. Cela provoquerait une discontinuité dans la protection de cette information à mesure qu'elle circule dans la chaîne de l'innovation.

Nous demandons respectueusement au comité qu'on nous accorde pour nos informations confidentielles une exemption particulière similaire à celle de la BDC et d'EDC. On a reconnu dans la loi que nous ne pouvons pas nous acquitter de notre mandat si nous ne pouvons pas donner une garantie de confidentialité. Les extensions particulières dont bénéficient les deux organismes susmentionnés leur donnent cette garantie. Ils ne dépendent pas uniquement de l'article 20 proposé dans le projet de loi.

La deuxième exemption que nous demandons est destinée à protéger les méthodes qui nous appartiennent et les noms des experts auxquels nous faisons appel. Comme vous pouvez l'imaginer, il est important pour nous d'obtenir des analyses franches et objectives de nos experts. Dès qu'on saura qui ils sont, ils risqueront de faire l'objet de pressions. Si notre méthode d'évaluation et de cotation des projets, qui est similaire au processus utilisé dans le secteur du capital-risque, est explicitement révélée, les candidats pourront en prendre connaissance et adapter leurs demandes en conséquence, ce qui ne serait pas une bonne chose. En outre, nous avons élaboré un modèle qui nous permet d'expliquer pourquoi nous mettons l'accent sur les technologies. Les résultats de ce modèle sont largement connus au Canada mais la méthodologie d'analyse sur laquelle il repose nous appartient en propre. Comme nous l'indiquons à la page 14 de notre mémoire, nous avons demandé que nos méthodologies particulières et nos examens d'experts soient exemptés.

J'aimerais maintenant citer des extraits d'une lettre exprimant mieux que je ne pourrais le faire les préoccupations de nos candidats. Il s'agit d'une lettre du cabinet de droit représentant M. Rob Bryden de Plasco Energy Group qui gère un projet de gestion de déchets que nous avons financé. Voici l'extrait :

Accordingly, it would appear that in providing information to Sustainable Development Technology Canada (SDTC), Plasco's confidential information may not be protected under the provisions applicable to organizations listed along with the Export Development Corporation. In the absence of this protection, Plasco would be placing its confidential scientific or technical information into the public domain and possibly destroying important intellectual property rights, notably patent rights.

The letter goes on to say:

Had Bill C-2 been enacted prior to Plasco's application to SDTC, our legal advice to you would have been to delay collaborating with SDTC and providing proprietary intellectual property information that could result in a bar to applying for patent protection....

The effects of the proposed amendments, if they are to be retroactive, may also create risks on a similar scale. We advise that Plasco immediately review all information provided to SDTC and apply for patent protection for any disclosed information that may not have been included in any of its patent applications.

The Chairman: Could I ask that those letters be provided to our clerk so that they form part of our record?

Ms. Sharpe: I will be delighted to have that opportunity.

We can provide other letters as well. All of them express companies' concerns about the effort and dedication they have put into developing their technologies and businesses which they now feel will be at risk. You can see that that will influence Sustainable Development Technology Canada's ability to carry out its work. We believe that our transparency or accountability is not increased through disclosure of third party secrets. Therefore, we believe that the exemption would not fly in the face of the overall beliefs and intent behind Bill C-2 and we respectfully request your support in looking for these two exemptions.

Paul Cantor, Chairperson, Public Sector Pension Investment Board: Thank you, Mr. Chairman. With me is Gordon Fyfe, President and Chief Executive Officer of the Public Sector Pension Investment Board. You can see that our legislation already provides a separation between the roles of chairman and chief executive officer in this particular case.

The first part of my comments will be on other issues relating to Bill C-2 and the second half will be on access to information. The general statement at the start, however, is that the Public Sector Pension Investment Board, which we call PSP Investments, supports Bill C-2 as it has been drafted and presented to the committee.

Par conséquent, il semble qu'en donnant des informations à Technologies du développement durable Canada (TDDC), les informations confidentielles de Plasco risquent de ne pas être protégées en vertu des dispositions applicables aux organismes énumérés avec Exportation et développement Canada. Sans cette protection, Plasco placerait ses informations scientifiques ou techniques confidentielles dans le domaine public et risquerait de détruire des droits importants de propriété intellectuelle, notamment des droits de brevets.

Et plus loin :

Si le projet de loi C-2 avait été adopté avant que Plasco ne présente sa demande à TDDC, nous vous aurions conseillé de reporter à plus tard votre collaboration avec TDDC et de ne pas communiquer d'informations privilégiées sur la propriété intellectuelle qui pourraient constituer un obstacle à une demande future de brevet [...]

L'effet des modifications proposées, si elles sont rétroactives, pourrait être de créer des risques semblables. Nous recommandons à Plasco de revoir immédiatement toutes les informations communiquées à TDDC et de demander la protection de brevet pour toute information divulguée qui aurait pu ne pas être incluse dans ses demandes antérieures de brevets.

Le président : Puis-je vous demander de remettre ces lettres au greffier, pour qu'elles fassent partie de notre procès-verbal?

Mme Sharpe : Je serais ravie d'avoir cette possibilité.

Nous pouvons aussi vous en fournir d'autres. Toutes expriment les inquiétudes d'entreprises qui ont consacré beaucoup d'efforts à mettre au point des technologies et des activités commerciales qu'elles estiment être maintenant en danger. Vous pouvez comprendre que cela aura des conséquences sur l'aptitude de Technologies du développement durable Canada à faire son travail. Nous pensons que l'on n'apportera rien de plus à notre transparence ou à notre responsabilisation en dévoilant des secrets de tierces parties. Par conséquent, nous pensons que l'exemption n'irait pas à l'encontre de l'objectif fondamental du projet de loi C-2 et nous nous vous demandons respectueusement d'appuyer notre demande de deux exemptions.

Paul Cantor, président, Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public : Merci, monsieur le président. Je suis accompagné par Gordon Fyfe, président-directeur général de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public. Vous voyez que notre loi organique prévoit déjà la séparation des fonctions de président du conseil et de président-directeur général.

La première partie de ma déclaration portera sur d'autres questions touchant le projet de loi C-2 et la deuxième, sur l'accès à l'information. Notre position générale est que l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public, que nous appelons Investissements PSP, appuie le projet de loi C-2 tel qu'il a été rédigé et présenté au comité.

PSP Investments is a Crown corporation that was established to manage the employer and employee contributions of the federal public service, the RCMP and the Armed Forces pension funds. We invest those funds; we are not the administrator of them.

Annual contributions now amount to \$4 billion a year. Total assets now amount to about \$30 billion and under the current practice we expect that the overall fund will rise to a level of about \$100 billion in the next 10 to 15 years. Our job is to maximize the return on those investments without undue risk of loss.

The basis upon which our board of directors is appointed gives us a head start on addressing the spirit of the bill for the appointment of directors based on competency, transparency, accessibility and independence from political influence. However, instead of vesting the board of directors' nominations in the board of directors governance committee, our legislation requires the establishment of a nominating committee that is separate from the board and that is chaired by a person from the community who is independent from the board. The other members of the nominating committee are made up of government employer and employee groups who are nominated by the minister. The independent nominating committee's job is to rank candidates for recommendation to consideration by ministers.

The legislation requires the nominating committee to propose candidates where we have a sufficient number of directors with proven financial ability and relevant work experience so that the board will be able to achieve its objectives. They seek directors who not only know when to act, because they have the expertise to know when to act, but who also have the will to act, based on their business experience, in the circumstances in which they need to do so. Knowing when to act without having the will to act is as pointless as having the will to act but not knowing when to act.

From the outset, PSP Investments had a formal process in place to review the board's effectiveness and to advise the nominating committee of the complementary areas of expertise that were needed to fulfil most effectively the board's mandates. In addition to that, several years ago we established a process whereby the board chair is personally evaluated on his performance by the other members of the board, and last year —

The Chairman: Mr. Cantor, I am sorry to interrupt, but can you tell me how this relates directly to Bill C-2?

Mr. Cantor: Yes. In the next sentence I say that there is an issue of board renewal, on the one hand, to ensure that success is in place. There is an issue of board continuity, on the other hand, to ensure the board understands what is going on. Bill C-2 extends terms of the directors from three years to four years, and that provides us with a very important element of continuity that is associated with the board appointments.

Investissements PSP est une société d'État qui a été créée pour gérer les cotisations de retraite des employeurs et des employés de la fonction publique fédérale, de la GRC et des Forces armées. Nous plaçons ces cotisations mais ce n'est pas nous qui en assurons l'administration.

À l'heure actuelle, les cotisations s'élèvent à 4 milliards de dollars par an. L'actif total des régimes atteint environ 30 milliards de dollars et, si la pratique actuelle est maintenue, nous nous attendons à ce que la somme atteigne environ 100 milliards de dollars au cours des 10 à 15 prochaines années. Notre rôle est d'assurer le meilleur rendement possible de cette somme sans encourir de risques excessifs.

La manière dont notre conseil d'administration est choisi nous donne déjà un avantage du point de vue du respect de l'esprit du projet de loi concernant la nomination des administrateurs selon la compétence, la transparence, l'accessibilité et l'indépendance par rapport à l'influence politique. Toutefois, au lieu de confier la nomination de nos administrateurs à un comité de gouvernance composé de membres du conseil d'administration, notre loi nous oblige à constituer un comité des candidatures séparé du conseil et présidé par un membre de la communauté qui est lui aussi indépendant du conseil. Les autres membres du comité des candidatures sont des représentants des employeurs et des employés qui sont nommés par le ministre. Le rôle du comité indépendant des candidatures est de classer les candidats et d'adresser des recommandations aux ministres.

En vertu de notre loi, le comité des candidatures doit proposer des candidats de façon à doter le conseil d'un nombre suffisant d'administrateurs ayant des compétences financières prouvées et une expérience professionnelle pertinente, pour lui permettre d'atteindre ses objectifs. Le comité cherche donc des administrateurs qui non seulement sauront quand agir, parce qu'ils ont l'expertise nécessaire, mais auront aussi la volonté d'agir, grâce à leur expérience en affaires, dans les cas où c'est nécessaire. Savoir quand agir sans avoir la volonté d'agir serait aussi inutile qu'avoir la volonté d'agir sans savoir quand le faire.

Dès sa création, Investissements PSP s'est dotée d'un processus officiel pour évaluer l'efficacité du conseil et pour conseiller le comité des candidatures sur les domaines d'expertise complémentaires à prendre en considération pour permettre au conseil de s'acquitter le plus efficacement possible de son mandat. De plus, nous avons mis sur pied il y a plusieurs années un processus dans lequel le rendement personnel du président du conseil est évalué par les autres administrateurs et, l'an dernier...

Le président : Veuillez m'excuser, monsieur Cantor, mais qu'est-ce que cela a à voir avec le projet de loi C-2?

M. Cantor : J'y arrive. Je dis dans la phrase suivante qu'il y a une question de renouvellement des membres du conseil, d'une part, pour assurer son succès. Et il y a aussi, d'autre part, une question de continuité du conseil pour assurer que celui-ci comprend bien ce qui se passe. En vertu du projet de loi C-2, le mandat des administrateurs passera de trois ans à quatre ans, ce qui nous donne un élément très important de continuité associé

Conversely, the nominating committee has an obligation to provide excellent candidates to fulfill that four-year commitment.

Mr. Chairman, in the interest of brevity I will skip the sections on conflict of interest and governance that are covered in our brief, and would invite questions from senators in those areas, if they have any. I will proceed to access to information now.

As a Crown corporation, we fully accept our responsibility to provide as much information as possible to Canadians. We were not subject to the Access to Information Act before. As a result of this bill, we are brought within the act. Therefore, whatever exemptions we are seeking are incremental to the information that will now be provided by the Public Sector Pension Investment Board as a result of our being brought into the act. We support and welcome that. In response to that, we have conducted a review of the Ontario Securities Commission guidelines in order to ensure that our disclosure meets that standard.

In addition, we currently produce quarterly financial statements which we send to our ministers, and we would be able to comply with the requirements of Bill S-217 in this respect, that being the senator's bill.

That said, clause 147 of the bill provides us with the ability to keep our investment strategies and their implementation confidential. Similarly, managing confidential information provided to us by our investment partners requires us to underscore the importance of the protection that is provided under clause 148 of the bill.

In order to fulfil our mandate, in recent years PSP Investments has moved away from relying exclusively on widely held, publicly traded securities. An increasing proportion of our investments is now directed to real estate, private equity and infrastructure.

We are desirable investors for these private equity managers because we have at least 15 years to invest before our out-flows from pension funds begin to draw even with our in-flows from contributions and earnings. This is the key sentence. However, in this world a vast amount of money is chasing the best private equity opportunities. Partners responsible for investing private equity assets around the world demand confidentiality in respect of the business that they do. If PSP Investments cannot guarantee this confidentiality, we will not be given access to the funds.

That is a demonstrable case. U.S. public funds that have had to deal with confidentiality provisions such as those proposed in the amendments to Bill C-2 were forced to exit the best performing funds. To make the point clear: The issue of an injury test would not arise for us because we would not ever get access to the private equity investments that we would wish to make.

aux nominations d'administrateurs. En revanche, le comité des candidatures aura le devoir de produire d'excellents candidats pour s'acquitter de cet engagement de quatre ans.

Par souci de brièveté, monsieur le président, je laisse de côté les passages de mon mémoire concernant les conflits d'intérêts et la gouvernance en invitant les sénateurs à nous poser des questions à ce sujet s'ils le souhaitent. Je passe immédiatement à l'accès à l'information.

À titre de société d'État, nous acceptons pleinement la responsabilité qui nous incombe de fournir autant d'informations que possible aux Canadiens. Pour le moment, nous ne sommes pas assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. À la suite de ce projet de loi C-2, nous le serons. En conséquence, toute exemption que nous demandons est marginale à l'information qui sera désormais divulguée par l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public du fait de son assujettissement à la loi. Nous approuvons cette initiative. En réponse, nous avons procédé à une analyse des lignes directrices de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario afin de nous assurer que notre divulgation répond à cette norme.

Par ailleurs, nous produisons actuellement des états financiers trimestriels que nous adressons à nos ministres et nous serons en mesure de respecter les exigences du projet de loi S-217, le projet de loi du Sénat, à cet égard.

Cela dit, l'article 147 du projet de loi nous donnera la possibilité de préserver le caractère confidentiel de nos stratégies de placement et de leur mise en œuvre. De même, la gestion des informations confidentielles qui nous sont communiquées par nos partenaires d'investissement nous oblige à souligner l'importance de la protection prévue par l'article 148 du projet de loi.

Pour bien s'acquitter de son mandat, Investissements PSP ne dépend plus exclusivement, depuis déjà quelques années, des titres cotés en bourse. Une part croissante de nos investissements est maintenant consacrée à l'immobilier, aux placements privés et à l'infrastructure.

Pour les gestionnaires de ces placements privés, nous sommes des investisseurs attrayants car nous pouvons investir pendant au moins 15 ans avant que nos sorties de fonds de retraite commencent à être égales à nos rentrées de fonds provenant des cotisations et des placements. Voilà la phrase clé. Toutefois, dans le monde actuel, les meilleurs placements privés sont extrêmement recherchés. Les partenaires responsables de l'investissement dans des placements privés du monde entier exigent de la confidentialité au sujet de leurs activités. Si Investissements PSP ne peut pas leur garantir cette confidentialité, nous n'aurons pas accès à ces placements.

Cela peut être démontré. Les fonds de placement publics des États-Unis qui ont dû fonctionner avec des dispositions de confidentialité similaires à celles proposées dans le projet de loi C-2 ont été obligés de quitter le secteur des fonds les plus performants. Je tiens à être clair : le problème du critère de préjudice ne se posera jamais dans notre cas car nous n'aurons jamais accès aux placements privés que nous souhaiterions effectuer.

We provided you with a chart from Venture Economics. That chart demonstrates that if PSP Investments is unable to access best performing funds, we would expect to earn 10 per cent less each year on the investments invested in private investment funds. On this chart, the red bars reflect the investment returns of all the median funds, including the top funds. The blue bars reflect the results of the top funds. If we cannot get access to the top funds, we have no real prospect of being in the blue bars; we have only the prospect of being in the red bars.

I want to rush to say now, Mr. Chairman, that because PSP Investments will be allocating, on average, \$5 billion to such funds over the next 10 years, the 10 per cent lower return would result in \$500 million per year less in returns to these funds. The larger PSP Investments gets, the greater will be the proportion that we allocate to the private equity funds, to the real estate funds, and to the infrastructure where these issues arise.

In the course of the proceedings before the Commons committee, a number of amendments were introduced that, if adopted, would have the effect of limiting the application of the confidentiality provisions that have been provided on the basis of a public interest test or placing a 20-year limit on confidentiality or dealing with environmental issues. Any of these amendments, if they had been adopted, would have resulted in our expulsion or, in the future, our exclusion from the top private equity and real estate funds. As I noted before, that would cost us \$500 million a year. Any shortfall in our ability to meet the public services, Armed Forces and RCMP liabilities must come from somewhere. If it does not come from returns we generate in the marketplace, it will have to come from the Canadian government and the employees in the form of increased contributions. That is the choice that needs to be made. Our recommendation to you is that we preserve these provisions as they have been drafted in order to minimize the risk of that result.

That concludes my remarks, Mr. Chairman, and we will respond to your questions.

The Chairman: Thank you for those interesting presentations.

Senator Milne: I will go immediately to the last speaker, Mr. Cantor, because he has spoken about basically supporting this bill. You have no problems with it, but then you say you do have problems. Were the provisions that you talk about put in at the House of Commons committee or were they taken out in the House of Commons committee? I am looking at a 200-page bill and I want to know specifically where you have concerns.

Mr. Cantor: The bill as passed by the House is acceptable to us.

The exclusion provisions, which were also referred to by our colleagues from EDC, are in the bill as passed and those are the exemptions that we need in order to conduct our business.

Nous vous avons remis un graphique de Venture Economics qui démontre que, si Investissements PSP ne peut plus avoir accès aux fonds obtenant les meilleurs rendements, nous pouvons nous attendre à gagner 10 p. 100 de moins chaque année avec nos placements dans des fonds privés. Sur ce graphique, les barres rouges reflètent les taux de rendement moyens de tous les fonds, les meilleurs compris. Les barres bleues reflètent les taux de rendement des meilleurs seulement. Si nous ne pouvons pas avoir accès à ces meilleurs, nous n'aurons aucune possibilité sérieuse d'être dans les barres bleues. Nous serons confinés dans les barres rouges.

Je vais accélérer en vous disant, monsieur le président, que, comme Investissements PSP affectera en moyenne 5 milliards de dollars à ces fonds au cours des 10 prochaines années, un taux de rendement inférieur de 10 p. 100 représenterait 500 millions de dollars en moins. Plus l'actif d'Investissements PSP grossit, plus grande est la proportion affectée aux fonds de placement privés, aux fonds immobiliers et aux fonds d'infrastructure pour lesquels ce problème se pose.

Durant les audiences du comité des Communes, plusieurs modifications ont été proposées qui, si elles avaient été adoptées, auraient eu pour effet de limiter l'application des dispositions de confidentialité en fonction d'un critère d'intérêt public et auraient limité la confidentialité à une période de 20 ans ou l'auraient restreinte aux questions environnementales. Chacune de ces modifications, si elle était adoptée, aurait entraîné notre exclusion des grands fonds de placement privés et des fonds de placement immobiliers. Comme je l'ai déjà dit, cela nous coûterait 500 millions de dollars par an. Or, tout manque à gagner nous empêchant de satisfaire nos engagements envers la fonction publique, les Forces armées et la GRC devra être compensé ailleurs. Si l'argent ne provient pas des rendements que nous obtenons sur le marché, il devra provenir du gouvernement canadien et de ses employés sous forme de cotisations accrues. Tel est le choix qu'il faut faire. Notre recommandation est de préserver ces dispositions telles qu'elles ont été rédigées de façon à minimiser le risque d'un tel résultat.

Cela met fin à ma déclaration, monsieur le président, et nous répondrons à vos questions.

Le président : Je vous remercie de ces exposés fort intéressants.

Le sénateur Milne : Je m'adresse immédiatement au dernier témoin, M. Cantor, qui vient d'exprimer son appui au projet de loi. Vous avez dit n'avoir aucun problème avec le projet de loi puis, un peu plus loin, en avoir quand même. Les dispositions dont vous venez de parler ont-elles été intégrées au projet de loi par la Chambre des communes ou ont-elles été laissées de côté? J'aimerais savoir quels sont les dispositions précises qui vous causent des problèmes.

M. Cantor : Le projet de loi tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes nous est acceptable.

Les dispositions d'exclusion dont ont parlé nos collègues d'EDC figurent dans le projet de loi tel qu'il a été adopté et constituent les exemptions dont nous avons besoin pour faire notre travail.

Senator Milne: They are already there, then, and you are fine?

Mr. Cantor: We are fine.

Senator Milne: Are you fine as well, Mr. Siegel?

Mr. Siegel: We are fine.

Senator Milne: Ms. Sharpe, you have two basic problems. First, you have a problem with the fact that EDC has been exempted from provisions of this bill but you have not been. You feel that you should be treated the same way as Mr. Siegel's group; is that correct?

Ms. Sharpe: That is correct. BDC, which also operates in a venture capital mode, also has the same exemptions as EDC.

Senator Milne: Have you any clue as to why you were not given the same exemptions? Were you consulted?

Ms. Sharpe: We certainly were not consulted and only became aware of this about two weeks before the bill went to the parliamentary committee in the House. This has been a rush for us.

We have asked and our understanding is there it is an unintended consequence of the drafting. We were classified as being one of the foundations, and the thought was to bring in as many of the foundations under the umbrella of the act as possible. We were listed along with those. However, when we questioned that rationale, we were told, "You are closer to us. You were created by an act of Parliament." But when we look at who is included, that particular test is not applied consistently. We were told, "Maybe it is because you have a large amount of money;" but Genome Canada has \$600 million of federal money yet that company was not included. We have been unable to find an explicit policy decision as to why Sustainable Development Technology Canada was included. We can only assume that it was an unintended consequence of the general concept. The overall concept of the bill concerning our operations is fine.

Senator Milne: There are no problems with it except for the problems you would have with the small enterprises. Perhaps it is because you are dealing with small- and medium-sized enterprises that tend to slip under the radar screen, whereas Genome Canada is coming in with something that is patentable?

Ms. Sharpe: Possibly, but we have currently three quarters of a billion dollars' worth of projects under our management and only \$200 million or so is government money. We are small when compared with these entities and likely were not considered. We do operate very much like an early stage capital venture company and our business approach and modus operandi is not properly understood. We do not understand why and we have not received a satisfactory answer as to why. We have enquired, obviously.

Senator Milne: How would you advise the Crown corporations and foundations such as yourself to operate within this new access to information regime? I understand that witnesses from other

Le sénateur Milne : Elles sont donc déjà dans le texte et vous conviennent?

M. Cantor : Elles nous conviennent.

Le sénateur Milne : Vous conviennent-elles aussi, M. Siegel?

M. Siegel : Oui, elles nous conviennent.

Le sénateur Milne : Madame Sharpe, vous avez évoqué deux problèmes fondamentaux. Premièrement, vous avez un problème avec le fait qu'EDC a été exemptée des dispositions du projet de loi alors que vous ne l'avez pas été. Vous pensez que vous devriez être traités de la même manière que le groupe de M. Siegel. C'est bien ça?

Mme Sharpe : C'est ça. La BDC, qui fonctionne également dans un mode de capital-risque, a les mêmes exemptions qu'EDC.

Le sénateur Milne : Savez-vous pourquoi on ne vous a pas accordé les mêmes exemptions? Avez-vous été consultés?

Mme Sharpe : Nous n'avons certainement pas été consultés et nous n'avons été mis au courant que deux semaines environ avant l'envoi du projet de loi au comité parlementaire de la Chambre. Nous avons dû réagir avec précipitation.

Nous avons demandé des explications et nous croyons comprendre que c'est une conséquence imprévue du texte. Nous avons été classés dans les Fondations et les rédacteurs du projet de loi ont voulu inclure le plus possible de Fondations. Nous avons donc été inscrits sur la même liste. Quand nous avons demandé des précisions, on nous a dit : « Vous nous ressemblez. Vous avez été créés en vertu d'une loi. » Toutefois, quand nous avons examiné la liste, nous avons constaté que ce critère n'a pas été appliqué de manière uniforme. On nous a alors dit : « C'est peut-être parce que vous avez beaucoup d'argent » mais Genome Canada, qui n'est pas sur la liste, a 600 millions de dollars de deniers publics. Nous n'avons trouvé aucune décision explicite concernant l'inscription de Technologies du développement durable Canada. Nous ne pouvons donc conclure que c'est une conséquence imprévue d'un principe général. Je précise que le concept général du projet de loi concernant nos activités est acceptable.

Le sénateur Milne : Vous n'avez aucun problème sauf en ce qui concerne vos relations avec les petites entreprises. C'est peut-être parce que vous traitez avec des PME qui ont tendance à passer inaperçues alors que Genome Canada arrive avec quelque chose qui est brevetable?

Mme Sharpe : Peut-être mais nous avons actuellement des projets d'une valeur d'un quart de milliard de dollars et seulement 200 millions de dollars environ d'argent du gouvernement. Nous sommes petits par rapport à ces entités et on n'a pas tenu compte de notre cas. Nous fonctionnons en grande mesure comme une entreprise de capital-risque et on ne comprend pas bien notre approche et notre modus operandi. Nous ne comprenons pas pourquoi et nous n'avons obtenu aucune réponse satisfaisante. Évidemment, nous avons cherché des explications.

Le sénateur Milne : Quels conseils donneriez-vous aux sociétés d'État et aux Fondations comme la vôtre en ce qui concerne la mise en œuvre de ce nouveau régime d'accès à l'information? Je

foundations and Crown corporations have expressed concern before the House of Commons about how they would be affected by this bill.

Ms. Sharpe: There is quite a range, if I understand your question. There are organizations like the Canada Millennium Scholarship Foundation, whose confidential information is all around individuals, their incomes, et cetera. That quite naturally falls under the Privacy Act, and it is quite clear what is confidential and what is not. They are not asking for any exemptions. Canada Foundation for Innovation is not asking for exemptions because its confidential information is either around people, again falling under the Privacy Act as we understand it, or around research. They work with academics whose way of life is to publish and be open about the work that they do.

We are atypical; we are not like many of the other foundations. Our mandate is quite different, and we operate in a commercial milieu. As I say, we are upstream of the Business Development Bank of Canada. We have funded companies that are being examined for possible funding by the BDC, because they are closer to the private sector.

Senator Milne: You are trying to fill in the gap that you showed us on one of your charts; is that correct?

Ms. Sharpe: Exactly. It is very important to fill that gap. If we do not, there will not be deal flow or opportunities to downstream entities like BDC or to the private sector.

The intellectual property we deal with at this stage is not publishable, has not been valued, and is not commercial; it is very hard to determine exactly the value. Therefore, we will not easily be able to demonstrate harm for the harm test. Certainly, as an organization, we will not be able to do it alone. We will have to go back to the people who supplied information to us and determine with them whether they feel that information should or should not be released. That will impose a further burden on the SMEs who already feel that there is a substantial due-diligence burden on them. Also, they will be hard-pressed to prove harm.

The lawyers for these companies have said that when their clients' work is first submitted to Sustainable Development Technology Canada it might be classified only as a trade secret and therefore not easily excluded under the current protections. Once the work has been developed and tested under the funded project that we have supported, it becomes patentable intellectual property. However, it can be patentable only if it stayed outside the public domain.

I have to say that it has been an absolute privilege to work with the entrepreneurs and small businesses across this country. The amount of effort they invest is astounding. They put their lives on the line, often mortgaging their homes, and they spend an inordinate amount of time dedicated to building the technology.

crois comprendre que des témoins d'autres Fondations et de sociétés d'État ont exprimé des réserves à la Chambre des communes sur la manière dont ils seront touchés par ce projet de loi.

Mme Sharpe : Les entités dont vous parlez sont très diverses. Il y a des organisations comme la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire dont les informations confidentielles portent toutes sur des particuliers, leurs revenus, et cetera. Ces informations sont tout naturellement protégées par la Loi sur la protection des renseignements personnels et il lui est facile de dire ce qui est confidentiel et ce qui ne l'est pas. Elle n'a pas demandé d'exemption. La Fondation canadienne pour l'innovation n'en a pas demandé non plus parce que ses informations confidentielles concernent des particuliers — et elles sont alors protégées par la Loi sur la protection des renseignements personnels — ou de la recherche. Elle travaille avec des universitaires dont la vie consiste à publier et à divulguer les résultats de leurs travaux.

Nous, nous sommes atypiques. Nous ne sommes pas comme les autres Fondations. Notre mandat est très différent et nous œuvrons dans un milieu commercial. Comme je l'ai dit, nous sommes en amont de la Banque de développement du Canada. Nous avons financé des entreprises qui sont examinées par la BDC parce qu'elles sont plus proches du secteur privé.

Le sénateur Milne : Si je comprends bien, vous essayez de combler l'écart que vous nous avez montré sur l'un de vos graphiques?

Mme Sharpe : Exactement. Il est très important de combler cet écart. Si nous ne le faisons pas, il n'y aura pas de possibilités pour les entités en aval comme la BDC et le secteur privé.

La propriété intellectuelle dont nous nous occupons, à notre étape, ne peut pas être publiée, sa valeur n'est pas connue et elle n'est pas commerciale. Il est très difficile d'en établir la valeur. De ce fait, nous ne pourrions pas démontrer facilement que la divulgation pourrait causer un préjudice. En tout cas, nous ne pourrions pas le faire seuls. Nous serons obligés de retourner voir les gens qui nous ont fourni des informations afin de déterminer avec eux s'ils estiment que leurs informations devraient ou non être divulguées. Cela imposera un fardeau additionnel à des PME qui estiment déjà être obligées d'assumer un fardeau substantiel de diligence raisonnable. Sans compter qu'elles auront bien de la peine à prouver l'existence d'un préjudice.

Selon les avocats de ces entreprises, quand leur travail est présenté à Technologies du développement durable Canada, il ne peut être considéré que comme un secret commercial et il ne pourrait donc pas facilement être exclu en vertu des dispositions actuelles. Une fois que leur travail a été développé et testé dans le cadre d'un projet que nous avons financé, il devient propriété intellectuelle brevetable. Toutefois, il ne peut faire l'objet d'un brevet que s'il est resté en dehors du domaine public.

Je dois dire que travailler avec les entrepreneurs et les petites entreprises de ce pays a été une expérience extraordinaire. Les efforts qu'ils déploient sont étonnants. Ils consacrent toute leur vie à leur entreprise, en allant même souvent jusqu'à hypothéquer leur maison, et ils consacrent un temps incroyable à développer

To put all that at risk is unfair. Sustainable Development Technology Canada is, if you like, just part of the picture. Our serious concern is not about Sustainable Development Technology Canada, it is about these companies.

Senator Milne: You will excuse me if I am centering on Ms. Sharpe, because she has come offering us specific amendments.

Is Sustainable Development Technology Canada registered as a lobbyist?

Ms. Sharpe: Yes.

Senator Milne: You are a government foundation, are you not? How can you be both?

Ms. Sharpe: That is inconsistent; you are absolutely correct. However, we did seek guidance and we were told that we should register as lobbyists.

We are constituted as an arm's length foundation. While we do report extensively to Parliament and are required to do so pursuant to our funding agreement, we are at arm's length. I report to a board of directors who constitute a very powerful and strong oversight on SDTC. Four of our board members are recipients of the Order of Canada. I can assure you that they are extremely thorough in ensuring that management follows the right obligations.

We have a private sector *modus operandi*, but we are sort of half in and half out. It is inconsistent to treat us in one way in the proposed federal accountability act, and yet require us to be lobbyists, and I appreciate your raising that point.

Senator Milne: Mr. Cantor spoke at some length about his board. Ms. Sharpe, do you have Governor-in-Council appointees on your board?

Ms. Sharpe: Yes, we do. We have seven Governor-in-Council appointees, and then the balance of the 15-member board is appointed by our member council. In a sense, our member council was set up to operate as a proxy for shareholders.

Our funding agreement contains specific requirements. Clause 1520 specifies that all decisions made by Sustainable Development Technology Canada, by the board and by the committees of the board must be made independently and not be seen to be influenced by government. It is written in our governance requirements that we operate independently.

Senator Milne: How will Bill C-2 affect your board?

Ms. Sharpe: There is another, far-reaching aspect that we have not put before you today. If the current wording in the federal accountability bill is passed, the Governor-in-Council appointees on the board will be classified as reporting public office-holders. Currently they are classified as public office-holders. If they become reporting public office-holders, they will not be allowed

leurs technologies. Il serait injuste de mettre tout cela en danger. En outre, Technologies du développement durable Canada n'est qu'un élément du tableau, si vous voulez. Notre préoccupation fondamentale ne concerne pas TDDC mais toutes ces entreprises.

Le sénateur Milne : Vous m'excuserez si je ne pose de questions qu'à Mme Sharpe mais c'est parce qu'elle a proposé des amendements précis.

Technologies du développement durable Canada est-elle enregistrée comme lobbyiste?

Mme Sharpe : Oui.

Le sénateur Milne : Vous êtes une Fondation du gouvernement, n'est-ce pas? Comment pouvez-vous être les deux?

Mme Sharpe : C'est incohérent, vous avez parfaitement raison, mais nous nous sommes informés et on nous a dit que nous devons nous enregistrer comme lobbyiste.

Nous sommes une Fondation indépendante du gouvernement. Certes, nous adressons des rapports exhaustifs au Parlement, et nous sommes tenus de le faire en vertu de notre entente de financement, mais nous sommes indépendants. Je relève d'un conseil d'administration qui exerce une supervision très sévère et rigoureuse de TDDC. Quatre de nos administrateurs ont obtenu l'Ordre du Canada. Je peux vous assurer qu'ils sont extrêmement minutieux pour veiller à ce que la direction s'acquitte de ses obligations.

Nous avons un *modus operandi* du secteur privé mais nous sommes à la fois dedans et dehors. Il est incohérent de nous traiter d'une certaine manière dans la loi proposée sur la responsabilisation et de nous obliger par ailleurs à être des lobbyistes, et je vous remercie d'avoir soulevé ce lièvre.

Le sénateur Milne : M. Cantor a beaucoup parlé de son conseil d'administration. Madame Sharpe, avez-vous des administrateurs nommés par le gouverneur en conseil?

Mme Sharpe : Oui. Nous avons sept nominations du gouverneur en conseil et les autres administrateurs sont nommés par notre conseil de membres. Dans un sens, notre conseil de membres est une sorte de succédané des actionnaires.

Notre entente de financement contient des exigences précises. L'article 1520 dispose que toutes les décisions prises par Technologies du développement durable Canada, par le conseil et par les comités du conseil, doivent être prises en indépendance et ne pas donner l'impression qu'elles ont été influencées par le gouvernement. Il est bien précisé dans nos critères de gouvernance que nous devons fonctionner de manière indépendante.

Le sénateur Milne : Quel sera l'effet du projet de loi C-2 sur votre conseil?

Mme Sharpe : Il y a un autre aspect très important dont je ne vous ai pas encore parlé. Si le projet de loi sur la responsabilisation est adopté, les administrateurs nommés par le gouverneur en conseil seront considérés comme des titulaires de charge publique principaux. Actuellement, ce sont simplement des titulaires de charge publique. S'ils deviennent des titulaires

to have any income other than working on the board of Sustainable Development Technology Canada. That is common to many other foundations.

Senator Milne: You will not be able to afford to continue.

Ms. Sharpe: You will see a wholesale resignation of Sustainable Development Technology Canada's seven Governor-in-Council appointees. The same will happen at other foundations, because these people are donating their time and their skills to organizations like SDTC. They receive a stipend of \$5,000. It is not reasonable to expect that they would be able to continue their service to Canada on such of boards of directors. You have raised a significant issue that is of concern to us.

Senator Milne: They will not even classify as the working poor.

Mr. Cantor, do you believe your board members would be affected in the same way?

Mr. Cantor: We believe our board members are public office-holders and would not be affected in that way.

Senator Milne: They would not be classified, under this new bill, as reporting public office-holders?

Mr. Cantor: That is the advice we have received.

Senator Milne: Mr. Siegel?

Mr. Siegel: I believe the only position that would potentially be affected by that would be the chair of our board. That would be problematic for the chair and for future chairs, if they were placed in that position.

The Chairman: Mr. Siegel, did you focus on this problem before Senator Milne raised it today?

Mr. Siegel: Perhaps I could ask Jim McArdle, our senior vice-president, to respond.

Jim McArdle, Senior Vice-President, Legal Services and Secretary, Export Development Canada: As secretary of the corporation, I have been involved in taking the board through some of the impacts of Bill C-2, including the definition of reporting public office-holder. The first question was whether it would impact all our board members. We spoke with Treasury Board and various people and our internal counsel and concluded that the 13 ministerial appointments would not be affected.

Our chair and our CEO would be; they are a separate position. The CEO is a full-time Governor-in-Council appointee, and there is no issue with respect to being subject to all of the proposed conflict of interest act provisions.

The chair, though, is a part-time Governor-in-Council appointee. As lawyers we really struggle to understand that definition and whether it applies to him. We have been seeking

de charge publique principaux, ils n'auront pas le droit d'avoir d'autres revenus que ceux provenant de leur fonction d'administrateurs de Technologies du développement durable Canada. C'est une règle en vigueur dans beaucoup d'autres Fondations.

Le sénateur Milne : Ils ne pourront plus continuer.

Mme Sharpe : Nous assisterons à la démission collective de nos sept administrateurs nommés par le gouverneur en conseil et ce sera la même chose dans les autres Fondations car ces gens font don de leur temps et de leurs talents à des organismes comme TDDC. Ils reçoivent simplement une gratification de 5 000 \$. On ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce qu'ils continuent de rendre service au Canada en faisant partie de tels conseils d'administration. Vous venez de soulever là un problème très sérieux.

Le sénateur Milne : On ne pourra même pas les considérer comme des travailleurs pauvres.

M. Cantor, croyez-vous que vos administrateurs seront placés dans la même situation?

M. Cantor : Nous croyons que nos administrateurs sont des titulaires de charge publique et ne seront donc pas du tout affectés de cette manière.

Le sénateur Milne : Vous croyez qu'ils ne seront pas considérés comme des titulaires de charge publique principaux?

M. Cantor : C'est ce qu'on nous a dit.

Le sénateur Milne : M. Siegel?

M. Siegel : Je pense que seul le président de notre conseil pourrait éventuellement être affecté. Il pourrait y avoir un problème dans son cas s'il était placé dans cette situation.

Le président : M. Siegel, vous êtes-vous penché attentivement sur le problème que vient de soulever le sénateur Milne?

M. Siegel : Je peux peut-être demander à Jim McArdle, notre premier vice-président, de répondre.

Jim McArdle, premier vice-président, Services juridiques et secrétaire, Exportation et développement Canada : À titre de secrétaire de la Société, j'ai dû expliquer aux membres du conseil l'incidence du projet de loi C-2, notamment de la définition d'un titulaire de charge publique principal. La première question pour nous était de savoir si cela aurait une incidence sur tous nos administrateurs. Nous avons interrogé le Conseil du Trésor et divers autres personnes ainsi que notre conseiller interne et avons conclu que les 13 nominations ministérielles ne seraient pas touchées.

Par contre, cela aurait une incidence sur notre président et notre PDG, qui sont deux postes distincts. Le PDG est une personne nommée à temps plein par le gouverneur en conseil et il ne fait aucun doute qu'il serait assujéti à toutes les dispositions du projet de loi concernant les conflits d'intérêts.

Le président, par contre, est nommé à temps partiel par le gouverneur en conseil. En tant qu'avocats, je peux vous dire que nous avons beaucoup de mal à comprendre cette définition et

clarification on that, and I understand that there are still some internal discussions going on in relation to that provision. It could very well apply to our chair, and we have been keeping him informed because he is a private-sector person.

Senator Day: I may be of assistance. The definition of reporting public office-holder in the proposed new legislation is a Governor-in-Council appointee who exercises his or her official duties and functions on a part-time basis but receives an annual salary and benefits. Therefore, anyone who is a Governor-in-Council appointee part-time and who receives an annual salary and benefits would be a reporting public office-holder.

Mr. McArdle: Our concern with the definition is that while the chair receives an annual retainer, he receives no benefits. We have struggled with whether that is an annual salary and benefits.

The Chairman: I would think that if there are no benefits, it means no benefits. It does not meet the definition.

Mr. McArdle: We are hoping that is the interpretation.

Senator Day: It would be a benefit just to sit on the board.

Senator Comeau: Ms. Sharpe, I would like to know a little more about the foundation. Was it created over the years, and thereby removed from parliamentary oversight?

Ms. Sharpe: The foundation was created through an act of Parliament that received Royal Assent in June 2001. It is in no way removed from parliamentary oversight. Thank you for asking. We produce an annual report and an annual report supplement which outline all the projects we fund, the amounts of money that have been handed out and the consortium members of that recipient group. The report is submitted to Parliament, to the Minister of Natural Resources.

Senator Comeau: What I am zeroing in on is that, unlike a department of government which reports to members of Parliament, both the Senate and the House, you report to a minister through a report. In other words, the minister is your shareholder and not Parliament?

Ms. Sharpe: We are accountable to the minister through Parliament.

Senator Comeau: Not Parliament.

Ms. Sharpe: It says we are accountable to Parliament by reporting through the Minister of Natural Resources. We are accountable to Parliament.

Senator Comeau: I assume that you get annual funding from Parliament.

Ms. Sharpe: We do not necessarily receive annual funding. So far we have received three capitalizations through the budget process, but that funding is not automatic and it is not annual.

comment elle s'appliquerait à lui. Nous avons demandé des éclaircissements et je crois comprendre qu'il y a encore des discussions internes à ce sujet. Il se peut que la définition s'applique à notre président et nous le tenons informé de l'évolution des discussions car c'est une personne du secteur privé.

Le sénateur Day : Je peux peut-être vous aider. La définition d'un titulaire de charge publique principal dans le projet de loi est qu'il s'agit d'une personne nommée par le gouverneur en conseil qui exerce ses fonctions officielles à temps partiel mais reçoit une rémunération annuelle et bénéficie d'avantages. Donc, toute personne nommée à temps partiel par le gouverneur en conseil et touchant un salaire annuel et des avantages sera considérée comme un titulaire de charge publique principal.

M. McArdle : Le problème que nous pose la définition est que notre président touche des honoraires annuels mais pas d'avantages. Nous nous demandons s'il faut qu'il touche les deux.

Le président : Je suppose que s'il ne touche pas d'avantages, ça veut dire qu'il ne correspond pas à la définition.

M. McArdle : Nous espérons que cette interprétation est la bonne.

Le sénateur Day : Son seul avantage est de faire partie du conseil.

Le sénateur Comeau : Madame Sharpe, j'aimerais en savoir un peu plus sur votre Fondation. Quand a-t-elle été créée et est-elle dispensée d'une surveillance parlementaire?

Mme Sharpe : La Fondation a été créée au moyen d'une loi qui a reçu la sanction royale en juin 2001. Elle n'est absolument pas dispensée de la surveillance parlementaire. Merci de l'avoir demandé. Nous produisons un rapport annuel et un rapport supplémentaire indiquant tous les projets que nous finançons, les sommes que nous accordons et les membres des groupes bénéficiaires. Le rapport est présenté au parlement par le truchement du ministre des Ressources naturelles.

Le sénateur Comeau : Ce qui m'intéresse c'est qu'à la différence d'un ministère qui rend des comptes au parlement, c'est-à-dire à la fois au Sénat et à la Chambre des communes, vous rendez des comptes à un ministre au moyen d'un rapport. Autrement dit, c'est le ministre qui est votre actionnaire, pas le Parlement?

Mme Sharpe : Nous rendons des comptes au ministre par le truchement du parlement.

Le sénateur Comeau : Pas au parlement.

Mme Sharpe : Ça dit que nous rendons des comptes au Parlement par le truchement du ministre des Ressources naturelles. Nous sommes donc redevables devant le parlement.

Le sénateur Comeau : Je suppose que vous recevez un budget annuel du parlement.

Mme Sharpe : Nous ne recevons pas nécessairement un budget annuel. Jusqu'à présent, nous avons reçu trois capitalisations dans le processus budgétaire mais ce financement n'est pas automatique et il n'est pas annuel.

Senator Comeau: Can Parliament ask that you appear before Parliament and would you automatically prepare and account for the monies spent, like a government department?

Ms. Sharpe: No, I would not appear before Parliament. The Minister of Natural Resources would appear before Parliament and would answer those questions.

Senator Comeau: Is that because Sustainable Development Technology Canada reports to its board of directors and not to Parliament? I want to be absolutely sure I have the structure straight.

Ms. Sharpe: Yes. I report to a board of directors, and they report to the member council, but anything that the board requires us to do and is specified for accountability is taken to Parliament through the Minister of Natural Resources.

For example, when the Minister of Natural Resources and the deputy minister appear before of the Standing Committee on Public Accounts, Set's information is supplied along with the minister's submissions for budget and their progress and results. Thus, our information is fed into many of the departmental processes that you would consider to be checks and balances.

The important distinction is that we are enabled to make funding decisions without any undue influence from Parliament, but our accountability is extremely thorough.

Senator Comeau: But you are removed from Parliament?

Ms. Sharpe: I personally am removed from Parliament. However, if you look at our website, you will find the results of our interim evaluation and all of our financial audits.

Senator Comeau: Those are not ordered by Parliament but are requested by SDTC; is that correct?

Ms. Sharpe: They are ordered by Parliament. We operate through a funding agreement, which specifies what we may or may not do in terms of our processes, approvals and the emphasis on where we place money. That funding agreement is signed by the Minister of Natural Resources, the Minister of the Environment, the chairman of our board and me. That agreement is specific and we have to report the various evaluations, performance results and everything else.

Senator Comeau: As per the agreement?

Ms. Sharpe: As per the agreement.

Senator Comeau: Are you subject to the Auditor General's audit processes?

Ms. Sharpe: Absolutely. The Office of the Auditor General does not perform our financial audits. However, I do not think that is a major issue. We use an accounting company with full reputation. The chairman of our audit and grant investment

Le sénateur Comeau : Le Parlement peut-il vous convoquer et seriez-vous tenus de lui rendre des comptes sur l'argent que vous dépensez, comme doit le faire un ministère?

Mme Sharpe : Non, je ne comparais pas devant le parlement. C'est le ministre des Ressources naturelles qui comparait devant le parlement et répond à ces questions.

Le sénateur Comeau : Est-ce parce que Technologies du développement durable Canada fait rapport à son conseil d'administration et non pas au parlement? J'essaie de bien comprendre la structure.

Mme Sharpe : Oui. Je fais rapport un conseil d'administration qui fait lui-même rapport au conseil de membres mais tout ce que le conseil d'administration nous demande en matière d'imputabilité est communiqué au parlement par le truchement du ministre des Ressources naturelles.

Par exemple, quand le ministre des Ressources naturelles et le sous-ministre comparaissent devant le Comité permanent des comptes publics, des informations leur sont fournies, tout comme elles le sont lors de l'élaboration du budget du ministère. Ainsi, nos informations contribuent à de nombreux processus ministériels que l'on peut considérer comme étant des éléments de l'appareil de surveillance.

La différence importante est que nous avons le pouvoir de prendre des décisions de financement sans influence indue du Parlement, mais notre système de reddition de comptes est extrêmement détaillé.

Le sénateur Comeau : Mais vous êtes indépendants du Parlement?

Mme Sharpe : Je suis personnellement indépendante du parlement. Toutefois, si vous consultez notre site Web, vous y trouverez les résultats de notre évaluation intérimaire ainsi que toutes nos vérifications financières.

Le sénateur Comeau : Ce ne sont pas des vérifications exigées par le parlement mais plutôt demandées par TDCC, n'est-ce pas?

Mme Sharpe : Elles sont exigées par le Parlement. Nous fonctionnons au moyen d'une entente de financement qui précise ce que nous pouvons et ne pouvons pas faire en matière de processus, d'approbations et d'utilisation de l'argent. Cette entente de financement est signée par le ministre des Ressources naturelles, le ministre de l'Environnement, le président du conseil et moi-même. Elle est très précise et nous devons produire des rapports d'évaluation, de rendement, et cetera.

Le sénateur Comeau : D'après l'entente?

Mme Sharpe : Conformément à l'entente.

Le sénateur Comeau : Êtes-vous assujettis aux processus de vérification du vérificateur général?

Mme Sharpe : Absolument. Le Bureau du vérificateur général n'effectue pas nos vérifications financières mais je ne pense pas que ce soit une différence importante. Nous utilisons un cabinet comptable d'excellente réputation. Le président de notre comité

committee on our board is David Kerr, who was chairman of Falconbridge.

Senator Comeau: I thought you just said that the Office of the Auditor General does conduct your audits, but now are you saying that it does not?

Ms. Sharpe: For our financial audits, the Auditor General does not; for everything else, she does. We have an obligation, written in our funding agreement, that there will be conducted, at least every five years, a performance or value-for-money evaluation and audit. That is carried out by the Office of the Auditor General, and in fact is the audit that we have just been through for the last 18 months. You will have the report of the Office of the Auditor General's evaluation on September 26, I believe.

Senator Comeau: That is a performance audit?

Ms. Sharpe: That is a performance or value-for-money audit.

Senator Comeau: Not the financial audit?

Ms. Sharpe: It is not a financial audit. We have compliance audits, which can be accessed by the departments to ensure that we are in compliance with our funding agreement, and those may also be conducted by the Auditor General.

Senator Comeau: Would it be fair to characterize Sustainable Development Technology Canada as a kind of hybrid creature? As a result of the way you were created, you do not have access under the Access to Information Act to the protections afforded to other agencies, for example for the proprietary information you receive from SMEs in the course of your work with them.

Now you are being brought under Bill C-2, which has as its goal transparency, openness, and accountability to taxpayers for how parliamentarians spend taxpayers' dollars. Yet it had not been foreseen that hybrids would be brought into this system.

Ms. Sharpe: I think that is a very good characterization. In fact, we use that exact term ourselves. We are a hybrid organization. We have the *modus operandi* of a private sector organization and we have the reporting, accountability and transparency of a public organization.

Senator Comeau: However, you are somewhat shielded from us, who are asked by the taxpayers to protect their tax dollars, to see to it that their tax dollars are wisely spent, because it is their dollars at the end of the day.

Ms. Sharpe: Absolutely.

Senator Comeau: We vote the dollars, but over the years we have created hybrid organizations that somehow now are removed from our scrutiny. In our attempt to bring back some sanity to government spending, we may have to look at those hybrids to ensure that they are brought back under some kind of

de vérification et du comité d'investissement des subventions de notre conseil d'administration est David Kerr, qui fut président du conseil de Falconbridge.

Le sénateur Comeau : Je croyais vous avoir entendu dire que le Bureau du vérificateur général effectue vos vérifications mais vous dites maintenant que non.

Mme Sharpe : Le vérificateur général ne se charge pas de nos vérifications financières mais de toutes les autres. En vertu de notre entente de financement, nous avons l'obligation de faire effectuer au moins une fois tous les cinq ans une évaluation de notre rendement et une vérification d'optimisation des ressources. C'est le Bureau du vérificateur général qui s'en charge et c'est en fait de la vérification à laquelle nous venons de participer pendant les 18 derniers mois. Vous recevrez le rapport pertinent du Bureau du vérificateur général le 26 septembre, je crois.

Le sénateur Comeau : C'est une vérification du rendement?

Mme Sharpe : Une vérification du rendement ou de l'optimisation des ressources.

Le sénateur Comeau : Pas une vérification financière?

Mme Sharpe : Ce n'est pas une vérification financière. Nous avons des vérifications de conformité qui peuvent être examinées par les ministères pour s'assurer que nous nous conformons à notre entente de financement, et elles peuvent aussi être effectuées par le vérificateur général.

Le sénateur Comeau : Serait-il juste de dire que Technologies du développement durable Canada est une créature hybride? Étant donné votre méthode de création, vous ne bénéficiez pas des mesures de protection de la Loi sur l'accès à l'information accordées à d'autres agences, par exemple en ce qui concerne les informations privilégiées que vous recevez des PME.

À l'avenir, vous serez assujettis aux dispositions du projet de loi C-2 dont l'objectif est d'assurer la transparence et l'imputabilité envers les contribuables en ce qui concerne la manière dont les parlementaires dépensent les deniers publics. Toutefois, personne n'avait prévu que les hybrides tomberaient dans ce système.

Mme Sharpe : Je pense que vous décrivez bien la situation. En fait, c'est exactement comme cela que nous nous décrivons : un organisme hybride. Nous avons le *modus operandi* d'une organisation du secteur privé mais les exigences de rapport, d'imputabilité et de transparence d'une organisation du secteur public.

Le sénateur Comeau : Toutefois, sauf vous êtes relativement tenus à l'écart du Parlement à qui le contribuable demande de protéger les deniers publics et de s'assurer qu'ils sont bien utilisés puisque c'est son argent, après tout.

Mme Sharpe : Absolument.

Le sénateur Comeau : Nous accordons les budgets mais, au cours des années, nous avons créé des organisations hybrides qui sont dans une certaine mesure soustraites à notre examen. Dans notre souci de rétablir une certaine cohérence dans les dépenses du gouvernement, nous devons peut-être nous pencher sur le cas de

parliamentary scrutiny. If we are going to vote on dollars for hybrids, we may have to come up with ways to be able to know that we have some kind of control over that vote.

Ms. Sharpe: You raise a good point. The issue here, though, is that historically there was a perception that we were not accountable. Foundations have been created over a long period of time. Many genuine concerns that were raised were addressed by Treasury Board. Treasury Board inserted into our funding agreement, and the funding agreements of some other organizations, a list of requirements on reporting and accountability that they felt addressed those concerns.

Senator Comeau: There may still be a difference of opinion between some Treasury Board people and some parliamentarians. That is a subject for future discussion, of course.

Ms. Sharpe: We have tried to understand what information we would have to provide that would increase our accountability and transparency. All the information on how we operate is available on the web. Regarding your questions of whether we are using the privilege of investing taxpayers' dollars appropriately, all those oversight activities have been conducted and reported and are available to the general public, as well as to parliamentarians.

We are not sure how divulging the confidential proprietary information that we hold in confidence and as a privilege of the various SMEs with whom we work will make any difference to our accountability and transparency, but we are certain that it will do substantial harm both to the SMEs and to the intent of why we were created. That is the issue we are trying to put forward.

Senator Zimmer: I wish to welcome and thank all the witnesses for their presentations this morning.

The earlier testimony I heard was moving in one direction. However, I appreciate your testimony this morning because, as that famous saying goes, I am now having sober second thought.

Dr. Sharpe, you are popular this morning. I have three questions for you. Why can the trade secrets of the businesses that Sustainable Development Technology Canada supports not be protected by patent?

Jenifer Aitken, Legal Counsel, Sustainable Development Technology Canada: A patent is given for an invention that is new. If the invention has already been disclosed in the public domain, the patent regime does not apply. The concern that Dr. Sharpe raised in her submission is that if you have a risk of that type of information being disclosed, then there will be a risk of it getting into the public domain and a patent's not being available.

Senator Zimmer: Dr. Sharpe, you also mentioned that you are currently required to protect information confidentially. Can you expand on that?

ces hybrides pour les placer sous une forme de surveillance parlementaire. Si nous devons leur accorder des fonds publics, nous devons peut-être trouver le moyen de savoir comment exercer un contrôle de leurs dépenses.

Mme Sharpe : Vous abordez une question importante. Le problème est qu'on a eu l'impression jusqu'à présent que nous n'étions pas imputables. Il existe des Fondations depuis longtemps. Bon nombre des préoccupations légitimes soulevées à leur égard ont été réglées par le Conseil du Trésor qui a intégré à notre entente de financement, comme à celles d'autres organisations, une liste d'exigences de rapport et d'imputabilité pour répondre à ces préoccupations.

Le sénateur Comeau : Il y a peut-être encore une divergence d'opinion entre certains membres du Conseil du Trésor et certains parlementaires. Ça pourra faire l'objet d'une discussion à l'avenir.

Mme Sharpe : Nous avons essayé de comprendre quelles informations nous devrions fournir pour rehausser notre imputabilité et notre transparence. Toutes les informations relatives à nos activités sont disponibles sur le Web. Quant à savoir si nous utilisons de manière appropriée le privilège d'investir les dollars du contribuable, toutes ces activités de surveillance ont été appliquées et ont fait l'objet de rapports qui sont disponibles au grand public ainsi qu'aux parlementaires.

Nous ne voyons pas vraiment comment divulguer les informations confidentielles que nous recevons en toute confiance des PME avec lesquelles nous travaillons rehausserait notre imputabilité et notre transparence, mais nous sommes certains que cela leur causerait un préjudice considérable et irait à l'encontre de la raison pour laquelle nous avons été créés. Voilà le problème que nous voulons soulever.

Le sénateur Zimmer : Je tiens à remercier tous les témoins qui se sont adressés à nous ce matin.

Nous avons entendu tout à l'heure un témoignage qui allait dans un certain sens. Maintenant, je constate que le vôtre me force, comme on dit, à faire un deuxième examen réfléchi.

Docteur Sharpe, vous avez beaucoup de succès ce matin. J'ai trois questions à vous poser. Pourquoi les secrets commerciaux des entreprises obtenant l'appui de Technologies du développement durable Canada ne peuvent-ils pas être protégés par des brevets?

Jenifer Aitken, avocate, Technologies du développement durable Canada : On accorde un brevet pour une invention qui est nouvelle. Si l'invention a déjà été divulguée dans le domaine public, le régime des brevets ne s'applique pas. Le problème soulevé par Mme Sharpe dans sa déclaration liminaire est que, s'il y a un risque que les informations de cette nature seront divulguées, il y a un risque qu'elles tomberont dans le domaine public et ne pourront donc plus faire l'objet de brevets.

Le sénateur Zimmer : Madame Sharpe, vous avez également dit que vous êtes actuellement tenus de protéger les informations confidentielles. Pouvez-vous préciser?

Ms. Sharpe: Yes. Our funding agreement contains the control mechanism from the Government of Canada to Sustainable Development Technology Canada. It tells us what to do and how to do it. We have clauses stating explicitly that we must handle third party proprietary information in a confidential fashion and set up processes and mechanisms to ensure that that be done.

Since our inception, we have done just that. We have labelled things and kept them in locked cabinets. We have all sorts of requirements. Every single person, including member council representatives, directors, officers, staff, experts or anyone, else has a non-disclosure agreement. We all have confidentiality agreements. We are obliged to sign those documents before any information is shared.

Another concern we have is that if the law changes we may have a legal issue in that we will no longer be able to guarantee protection for information we had been able to protect.

Senator Zimmer: You have a pretty airtight system.

Ms. Sharpe: Yes, we do.

Senator Zimmer: Are you asking to be removed from the provisions of the Access to Information Act?

Ms. Sharpe: No, we are not asking to be removed from the provisions of the act. We fully support the general intent. We are happy to provide information on our operations. We are requesting but two exemptions that will protect us and enable us to do the job that we have been set forth to do.

Senator Zimmer: Thank you for your clarity and your candour.

Senator Joyal: Mr. Siegel, before your appearance this morning, we heard from a representative of the Information Commissioner. He gave us a recommendation in relation to Export Development Canada. At the bottom of page 9 at tab 3 of his brief he quotes clause 147 of the bill, which is the piece you say you support. It states:

The Act is amended by adding the following after section 18:

18.1(1) The head of a government institution may refuse to disclose a record requested under this Act that contains trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to, and has consistently been treated as confidential by...

(b) Export Development Canada...

That is where you are covered by the bill. As I understand your testimony this morning, that is what you support.

However, the commissioner makes some comments on the left-hand side where he suggests that this section be removed from the bill, on the contention that section (b) already protects

Mme Sharpe : Oui. Notre entente de financement contient le mécanisme de contrôle de Technologies du développement durable Canada par le gouvernement du Canada. Cette entente nous dit quoi faire et comment le faire. Elle contient des articles indiquant explicitement que nous devons traiter de manière confidentielle les informations privilégiées des tierces parties et mettre sur pied des processus et des mécanismes pour l'assurer.

C'est ce que nous faisons depuis notre création. Nous apposons des étiquettes sur des dossiers que nous conservons sous clé. Nous avons toutes sortes de procédures. Tout le monde — y compris les représentants du conseil des membres, les administrateurs, les dirigeants, les employés ou les experts — est tenu de signer un accord de non-divulgaration. Nous avons tous des ententes de confidentialité. Nous sommes obligés de signer ce document avant de partager n'importe quelle information.

Un autre problème du projet de loi est que nous risquons de ne plus pouvoir garantir la protection des informations que nous avons pu protéger jusqu'à présent.

Le sénateur Zimmer : Vous semblez avoir un système bien bétonné.

Mme Sharpe : En effet.

Le sénateur Zimmer : Demandez-vous à être dispensés des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information?

Mme Sharpe : Non, nous ne demandons pas à être dispensés des dispositions de la Loi. Nous appuyons totalement son objectif général. Nous sommes parfaitement heureux de donner des informations sur nos activités. En revanche, nous demandons deux exemptions seulement qui nous protégeront et nous permettront de faire le travail pour lequel nous avons été créés.

Le sénateur Zimmer : Merci de votre clarté et de votre franchise.

Le sénateur Joyal : M. Siegel, nous avons entendu avant vous un représentant du commissaire à l'information qui nous a donné une recommandation concernant Exportation et développement Canada. En bas de la page 9 de son mémoire, à l'onglet 3, il cite l'article 147 du projet de loi, qui est la disposition que vous dites approuver :

La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 18, de ce qui suit :

18.1(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser de communiquer des documents qui contiennent des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui appartiennent à l'une ou l'autre des institutions ci-après et qui sont traités par elle de façon constante comme étant de nature confidentielle [...]

b) Exportation et développement Canada [...]

C'est la disposition du projet de loi qui vous concerne. Si j'ai bien compris votre témoignage, vous l'appuyez.

Cela dit, le commissaire a fait des commentaires dans l'autre partie du tableau en disant que cet article devrait être supprimé du projet de loi parce que l'alinéa b) vous protège déjà. Il affirme

you. He states that the purpose of section (b) is to mirror section 20, that in the proposed section 18.1 the information does not need to be confidential. He goes on to say that, compared to the actual section 20, financial, commercial, scientific or technical information is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party.

In other words, the commissioner contends that you are already protected by section 18 of the act because that section recognizes the confidential nature of information, while what is proposed in the bill is much broader. He contends that you are already well covered by the act, that the exclusion that is contained in clause 147 puts you in a position whereby you will be more confidential than you were before. That is his contention, to put it in simple terms. How do you respond to the commissioner's assessment of the current section 18?

Mr. Siegel: We do not agree with that assessment, senator. We believe that the commissioner is proposing that Export Development Canada be placed in a position where in order to gain an exclusion we would have to demonstrate harm. That is just not a workable proposition for an organization like EDC, which deals with commercially confidential information and which, in order to do its job, has to obtain that information and effectively provide assurances in advance to the parties who give us that information.

To achieve an exemption to disclosure, the practice has been to impose very stringent tests to claim exemptions in the first place, and the courts have demonstrated that they would examine this very closely. It is difficult to adequately demonstrate harm resulting from disclosure. As a consequence, EDC would not be able to confidently offer the assurances to clients in advance in order to be able to obtain the information. More likely, in fact, EDC's customers or clients, financial institutions with which we would be dealing, would have to provide the evidence to support the actual exemption claim. In effect, EDC would have to ask the customer for affidavit evidence, which would itself be subject to cross-examination. In fact, the third party may become a party to the proceeding itself. Frankly, foreign clients do not know Canadian laws and quite simply will not put themselves in the position of potentially being subject to a Canadian process that governs them. We do not expect that they would allow their customer, a Canadian exporter, to indirectly put them in that process.

The bill as it currently stands provides a class exemption for this type of information, which then makes it possible for EDC to more effectively predict what would and would not be discloseable. There is still an onus on EDC to abide by the spirit of the bill itself, but it allows us to be more definitive with our customers as to what information would be treated confidentiality as provided to EDC.

Proposed new section 18.1, on page 119 of the bill, taken independently of section 24, does not work well. In effect, section 24 provides us with the ability to continue to maintain the confidentiality of commercial information that we acquire.

que le but de l'alinéa b) est d'être le reflet de l'article 20, étant donné que, selon l'article 18.1 proposé, l'information n'est pas nécessairement confidentielle. Il ajoute que, par rapport à l'article 20, les renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques sont des renseignements confidentiels fournis à une institution fédérale par un tiers et sont donc traités comme tels de façon constante par ce tiers.

Autrement dit, le commissaire soutient que vous êtes déjà protégés par l'article 18 de la loi qui entérine le caractère confidentiel des renseignements, alors que ce qui est proposé dans le projet de loi est beaucoup plus large. Il affirme que vous êtes déjà fort bien protégés par la loi et que l'exclusion figurant à l'article 147 vous place dans une situation où la confidentialité sera encore plus renforcée. C'est son argument, exprimé en termes simples. Comment répondez-vous à son analyse de l'article 18?

M. Siegel : Nous ne partageons pas son analyse, sénateur. Nous pensons que le commissaire propose qu'Exportation et développement Canada soit placée dans une situation telle que nous devons démontrer un préjudice pour obtenir une exclusion. Ce n'est pas tenable pour un organisme comme EDC qui traite des informations commerciales confidentielles et qui, pour bien faire son travail, a besoin d'obtenir de telles informations en donnant l'assurance à leurs détenteurs qu'elles seront protégées.

Pour obtenir une exemption à l'obligation de divulgation, la pratique a été d'imposer des critères très rigoureux et les tribunaux ont démontré qu'ils examinent chaque cas de très près. Il est difficile de démontrer adéquatement le préjudice qui pourrait résulter de la divulgation. Par conséquent, EDC ne pourra pas avec confiance donner à ses clients à l'avance l'assurance que leurs informations resteront confidentielles. Plus vraisemblablement, en fait, ses clients et les institutions financières avec lesquelles nous travaillons seront appelés à fournir des preuves justifiant leur revendication d'exemption. Au fond, EDC devra demander à ses clients de fournir des preuves par affidavit qui seront sujettes à contre-interrogatoire. En fin de compte, la tierce partie risque de devenir elle-même partie à la procédure. Très franchement, les clients étrangers ne connaissent pas le droit canadien et refuseront purement et simplement de se placer dans une situation telle qu'ils risquent d'être assujettis à un processus canadien. Nous ne pensons pas qu'ils autoriseront leurs clients, des exportateurs canadiens, à les placer indirectement dans un tel processus.

Sous sa forme actuelle, le projet de loi prévoit une exemption de catégorie pour ce type d'informations, ce qui permettra à EDC de prévoir plus efficacement ce qui devrait être divulgué ou ne pas l'être. EDC aura toujours le devoir de respecter l'esprit du projet de loi mais nous serons mieux à même d'indiquer avec plus de certitude à nos clients quelles informations seront traitées de manière confidentielle.

Envisagé indépendamment de l'article 24, le nouvel article 18.1 proposé dans le projet de loi, à la page 119, ne fonctionne pas bien. En effet, l'article 24 nous donne la possibilité de continuer à assurer la confidentialité des informations commerciales que nous

Proposed new section 18.1 says that if we work with that information and create internal records based on it, it also would be treated as commercially confidential. A foreign third party would not accept that they are providing information that they believe to be commercially confidential pursuant to section 24, when inadvertently under proposed new section 18.1 EDC has to demonstrate harm in order to continue to protect the confidentiality of that information.

Senator Joyal: Do I understand correctly that you do not believe that the present legislation covers you sufficiently to maintain your regular operation?

Mr. Siegel: We believe that Bill C-2, as currently drafted, would provide sufficient protection to EDC. Proposed new section 18.1 deals with our ability to consistently treat information as confidential if it has been treated as confidential in the past.

Senator Joyal: The bill gives you additional coverage, but the Information Commissioner contends that you are already covered to a point by section 18 of the act. You can already refuse information on the basis that it is confidential under section 18 of the act. As I understand it, the act gives you additional protection. In other words, it widens your capacity to refuse to disclose. I understand the extension of proposed new section 18.1(1) in the way that the commissioner understands, unless I misunderstand you.

Mr. Siegel: EDC is currently not subject to the Access to Information Act. We are being brought into the access to information regime by way of this bill. Proposed new section 18.1, as currently drafted, provides clarity on what information is accessible — that is, general administrative information on EDC will now be clearly discloseable. We would now be able to confidently treat as commercially confidential financial, technical and other scientific information, and we would be confident as to on what basis we could treat it, which is a class exemption that provides clarity as to what assurances we can provide in respect to it.

Senator Joyal: Mr. Cantor, in his report, the commissioner contends also that the exemption you would get in the bill is too broad. He says the exemption is overboard, that it is a mandatory exemption with no injury test and no time limit.

I understand that you would refuse disclosure even after 20 years. Why are you so adamant on an exemption even after 20 years? After 20 years, cabinet documents become accessible as do documents from National Archives. Even the most secret documents of the land, which are cabinet documents, become available after a certain period of time. I can understand your problem on the basis of day-to-day operations and the sensitivity of the world in which you operate, but it seems to me that to shield everything forever hurts the accountability principle.

obtenons. Le nouvel article 18.1 dispose que, si nous créons des dossiers internes avec ces informations, ils seront aussi considérés comme des dossiers confidentiels. Une tierce partie n'acceptera pas de fournir des informations qu'elle juge être des informations commerciales confidentielles au titre de l'article 24 si EDC doit ensuite par inadvertance, en vertu du nouvel article 18.1, démontrer un risque de préjudice pour pouvoir continuer à les traiter de manière confidentielle.

Le sénateur Joyal : Dois-je comprendre que vous ne pensez pas que la loi actuelle vous protège suffisamment dans vos activités ordinaires?

M. Siegel : Nous pensons que le projet de loi C-2, sous sa forme actuelle, accorderait suffisamment de protection à EDC. Le nouvel article 18.1 proposé affectera notre aptitude à traiter continuellement de manière confidentielle les informations qui y étaient traitées de cette manière dans le passé.

Le sénateur Joyal : Le projet de loi vous donne une couverture additionnelle mais le commissaire à l'information soutient que vous êtes déjà couverts, dans une certaine mesure, par l'article 18 de la loi. Vous pouvez déjà refuser de divulguer des informations confidentielles en vertu de l'article 18. Si je comprends bien, la loi vous donne une protection additionnelle. Autrement dit, elle élargit votre aptitude à refuser de divulguer. J'interprète l'extension de la portée du nouveau paragraphe 18.1(1) de la même manière que le commissaire, à moins que je vous comprenne mal.

M. Siegel : À l'heure actuelle, EDC n'est pas touchée par la Loi sur l'accès à l'information. Avec le projet de loi, elle le sera. Le nouvel article 18.1 proposé précise quelles informations seront accessibles — c'est-à-dire les informations administratives générales d'EDC qui devront clairement être divulguées. Nous serons en mesure de protéger la confidentialité des informations financières, techniques, scientifiques ou autres jugées commercialement confidentielles puisqu'il y aura une exemption de catégorie indiquant avec clarté quelles assurances nous pouvons donner à leur sujet.

Le sénateur Joyal : Dans son rapport, M. Cantor, le commissaire soutient également que l'exemption dont vous bénéficiez grâce au projet de loi est trop large. Il affirme qu'elle est excessive car il s'agit d'une exemption obligatoire sans critère de préjudice ni limite de temps.

Je crois comprendre que vous pourriez refuser de divulguer les informations même après 20 ans. Pourquoi tenez-vous tant à une exemption même après 20 ans? Au gouvernement, après 20 ans, les documents du Cabinet deviennent accessibles, tout comme les documents des Archives nationales. Même les documents les plus secrets du pays, qui sont les documents du Cabinet, deviennent accessibles au bout d'un certain temps. Je comprends votre problème en ce qui concerne vos activités ordinaires et la sensibilité des informations dans votre secteur d'activité mais il me semble que tout protéger à perpétuité irait à l'encontre du principe d'imputabilité.

Mr. Cantor: I appreciate the difficulty of the issue, senator. The point is twofold. First, it is probable that many of the transactions into which we enter will still be in place 20 or 30 years in the future. We are looking at one today in which the previous owner held the property for 60 years, and there is no reason why that might not be the case with us as well. It is particularly the case for us because there is such a long span of time before our assets equal our liabilities. One of our competitive advantages in the marketplace is in fact to do incredibly long deals that cannot be done by others who do not have that access. The 20 years is really arbitrary from our perspective, and we expect many of the things for which we are seeking confidentiality to still be in that place at that time.

The second reason is more subtle, in that in each of these circumstances we are competing for the best opportunities to invest. Our investor will respond by saying, "Perhaps you have agreed to 20 years today, but what confidence can we have that it will not be changed to 10 years next year or five years the year after?" We could cite the other examples of the application of 20 years within the context of the Canadian legislative system and the response would be, "That is nice, but why would we take the risk?"

Senator Joyal: Ms. Sharpe, at the bottom of page 9 of your brief you claim that you do not know the reasons for the determination of the group of agencies that would be protected and those that would not. If I were the person drafting the list in Treasury Board of those who are and those who are not included, I would probably have gone through a kind of administrative criteria, for example, agencies like yours that have Treasury Board agreements and those who do not have them; those that have obligations and those that do not; what kinds of obligations they have under their constituting act, and so on.

If I understand correctly, you were not called upon to make any comments because you received prior notice that you were in a classification group that would have opened you to access to information even though you deal with sensitive information the same way EDC and BDC claim they do.

Can you inform us on which basis you draw your conclusions that it has not been done on the basis of objective criteria or that the balance of evaluation has triggered you in another class than EDC and BDC?

Ms. Sharpe: We believe that the premise for including SDTC was that foundations created through an act of Parliament would be grouped together and moved under the act. That is all we have heard. When we looked at who was in and who was out, the Jules and Paul-Émile Léger Foundation was created under an act of Parliament but it was not included under Bill C-2. That is counter to the possible logic. It is inconsistent. Likewise, the Pierre Elliott Trudeau Foundation was created through the Canada Corporations Act and it is included in the ATI. The other thought we had was maybe it is the amount of money, the larger

M. Cantor : Je comprends la difficulté de cette question, sénateur. La réponse est double. Premièrement, il est probable que bon nombre des transactions auxquelles nous participons seront encore en vigueur 20 ou 30 ans après. Nous en avons vu une aujourd'hui dans laquelle le propriétaire précédent avait conservé les biens pendant 60 ans, et il n'y a aucune raison que la même situation ne se produise pas avec nous aussi. C'est d'autant plus probable dans notre cas parce qu'il faut beaucoup de temps pour que notre actif atteigne le même niveau que notre passif. L'un de nos avantages compétitifs sur le marché résulte du fait que nous pouvons négocier des transactions d'une durée incroyablement longue que d'autres institutions ne peuvent pas proposer. À notre avis, la période de 20 ans est vraiment arbitraire et nous pensons que beaucoup de choses pour lesquelles nous réclamons la confidentialité seront encore en vigueur après cette période.

La deuxième raison est plus subtile et concerne le fait que, dans chacun de ces cas, nous sommes en concurrence avec d'autres institutions pour trouver les meilleures occasions d'investissement. Notre investisseur nous répondra : « Vous venez peut-être bien d'accepter 20 ans aujourd'hui mais quelle garantie avons-nous que ça ne changera pas dans 10 ans ou dans cinq ans? » Nous pourrions lui répondre en donnant des exemples d'application de la règle de 20 ans dans le contexte législatif canadien mais il dira sans doute alors : « Certes, mais pourquoi prendrais-je ce risque? »

Le sénateur Joyal : Madame Sharpe, vous dites en bas de la page 9 de votre mémoire que vous ne savez pas pourquoi on a décidé que certaines agences seraient protégées et d'autres, non. Si j'avais été la personne au Conseil du Trésor chargée de dresser ces deux listes, j'aurais probablement appliqué des critères administratifs concernant par exemple le fait que l'organisme a ou non une entente avec le Conseil du Trésor, le fait que l'organisme a ou non certaines obligations, la nature des obligations au titre de sa loi organique, et cetera.

Si je vous comprends bien, on ne vous a pas demandé votre avis avant de vous indiquer que vous faisiez partie d'un groupe qui serait assujéti à l'accès à l'information, même si vous recevez autant d'informations sensibles que la BDC et EDC disent en recevoir.

Pouvez-vous nous dire pour quelle raison vous concluez que la décision n'a pas été prise en fonction de critères objectifs ou que le résultat de l'évaluation a fait tomber votre organisme dans une autre catégorie que la BDC et EDC?

Mme Sharpe : Nous croyons que la raison pour laquelle TDCC a été classée dans ce groupe est que les Fondations créées en vertu d'une loi ont toutes été mises dans le même sac. C'est ce que nous avons entendu dire. Quand nous avons examiné la liste des Fondations incluses et de celles qui ne le sont pas, nous avons constaté que la Fondation Jules et Paul-Émile Léger n'est pas incluse dans le projet de loi C-2 bien qu'elle ait été créée en vertu d'une loi. Cela semble donc contraire à l'explication. De même, la Fondation Pierre Elliott Trudeau a été créée par le truchement de la Loi sur les corporations canadiennes et elle est

organizations, and perhaps we should include that. However, Genome Canada, which has more taxpayer money than us, was not included.

We were not able to obtain from our inquiries a logical rationale for our inclusion; neither were we able to obtain an explanation of what elements would contribute to increased accountability. We think that, rather than people having had the opportunity to talk to SDTC and better understand our business model — that being closer to BDC and EDC — it was just a matter of them deciding to get more foundations in and, as an unintended consequence, we were brought in with the other foundations. I was trying to explain that we are quite different to many of the other foundations and, because we were newer, not as well known. I do not believe it was deliberate decision other than foundations in general. It is very heterogeneous group of foundations, and that is my point.

Senator Joyal: Even though some foundations were dropped?

Ms. Sharpe: Yes. We just do not know why that is.

Senator Day: I appreciate Mr. Siegel going through the proposed new section 18.1 and section 24 dances for me because I was having some difficulty with this. As I understand matters that you have just explained, Export Development Canada was not under the access to information regime previously. It is now being brought in — clause 172, at page 127 of the bill, brings in the Export Development Act as part of Schedule II. In Schedule II, we must take a look at section 24 of the Export Development Act. In Schedule II, there are certain provisions that can be provided for all organizations and entities that are in Schedule II. Certain provisions can be made for a committee that meets from time to time. I do not have copies of all those provisions, but if this bill is passed you will be in Schedule II. Are you content with whatever the protections are under those provisions?

Mr. Siegel: As the bill is currently drafted, yes.

Senator Day: In addition, when you say “as currently drafted,” you would like the advantages of proposed new section 18.1, which appears at page 119 of the bill. Clause 147 of Bill C-2 brings in proposed new section 18.1, which, under the head “Access to Information Act,” states that “the head of a government institution may.” It is not mandatory, but the word used is “may.” There are some “shalls” in here, too, but this is permissive. The proposed new section reads as follows:

18.1(1) The head of a government institution may refuse to disclose a record requested under this Act that contains trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to, and has consistently been treated as confidential by...

incluse dans la LAI. L'autre explication était peut-être que cela dépendait du montant d'argent, c'est-à-dire de la taille des différentes organisations. Toutefois, Génom Canada, qui a plus d'argent que nous, n'a pas été incluse.

Malgré nos demandes d'explications, nous n'avons pas pu obtenir de justification logique, ni d'explication des éléments qui contribueraient à rehausser l'imputabilité. Notre conclusion est qu'on a tout simplement décidé d'inclure un plus grand nombre de Fondations et que TDDC a été mise dans le lot par inadvertance, sans prendre la peine de parler avec nous pour tenter de mieux comprendre notre modèle opérationnel — le fait que nous ressemblons plus à la BDC et à EDC. J'ai tenté d'expliquer que notre Fondation est très différente de beaucoup d'autres et qu'elle est sans doute moins bien connue parce qu'elle est plus jeune. Je ne pense pas qu'on ait pris délibérément cette décision dans notre cas. C'est un groupe très hétérogène de Fondations, voilà ce que je veux dire.

Le sénateur Joyal : Même si certaines Fondations ont été laissées de côté?

Mme Sharpe : Oui. Nous ne savons tout simplement pas pourquoi.

Le sénateur Day : Je suis heureux que M. Siegel ait donné son explication au sujet du nouvel article 18.1 et de l'article 24 car j'avais du mal à m'y retrouver. Si je comprends bien ce que vous avez dit, Exportation et développement Canada n'est actuellement pas assujettie au régime d'accès à l'information mais le sera à l'avenir — en vertu de l'article 172, à la page 127 du projet de loi, EDC sera inscrite à l'annexe II. L'annexe II renvoie à l'article 24 de la Loi sur l'expansion des exportations. On trouve à l'annexe II certaines dispositions qui peuvent s'appliquer à toutes les organisations et entités qui y sont énumérées. On peut par exemple prévoir un comité qui se réunira de temps à autre. Je n'ai pas le texte de toutes ces dispositions mais, si ce projet de loi est adopté, vous serez à l'annexe II. Êtes-vous satisfait de la protection que vous offrent ces dispositions?

M. Siegel : Selon le texte actuel du projet de loi, oui.

Le sénateur Day : En outre, quand vous dites « selon le texte actuel », vous aimeriez avoir les avantages du nouvel article 18.1 qui est proposé à la page 119 du projet de loi. L'article 147 du projet de loi C-2 porte création du nouvel article 18.1 où il est dit, sous le titre « Loi sur l'accès à l'information », que « le responsable d'une institution fédérale peut ». Il ne s'agit pas d'une obligation puisqu'on dit qu'il « peut ». Dans d'autres cas, on utilise des verbes d'obligation qui n'accordent aucune latitude. Le nouvel article se lit comme suit :

18.1(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser de communiquer des documents qui contiennent des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui appartiennent à l'une ou l'autre des institutions ci-après et qui sont traités par elle de façon constante comme étant de nature confidentielle [...]

The organizations included in that proposed new section are the Canada Post Corporation, Export Development Canada, the Public Sector Pension Investment Board and VIA Rail, but not the entity that Ms. Sharpe represents. That is one of the items we wish to talk about.

Ms. Sharpe, there are things you were looking for that you believe would be helpful for the Canada Foundation for Sustainable Development Technology. At page 119, if we amended clause 147 of Bill C-2 to include your organization in proposed new section 18.1, so that this section would give you protection for information that you treat as confidential — and, you were talking about your methodology and the way you assess things — and if, at page 126 and clause 166, rather than seeing your name added to Schedule 1, at page 127, under clause 172, you were added under Schedule II, would that achieve what you are seeking?

Ms. Aitken: The way we put forward the amendment would achieve the same thing you have just gone through for EDC. That is the same type of amendment. For them, in addition to Schedule II, there is a specific amendment to their constituting statute and Schedule II links to that. In the absence of that specific amendment, just adding us to Schedule II will not do anything. We have provided the words as a proposed new section 20.3 — because there are some amendments to proposed new section 20 — at clause 148 of the bill. Our proposal is that it be a new section 20.3 instead of an addition to Schedule II, but the effect is the same.

The Chairman: In their brief, the witnesses have some draft amendments to that effect.

Senator Day: Yes, I have that, but I am trying to make this as simple as possible, including fewer amendments.

Senator Stratton: I quite agree.

Senator Day: There are provisions under Schedule II. Section 24 of the act provides that there can be provisions made — at 24(2). Is it under those provisions that we are tying in the special extra privileges for Export Development Canada? Scheduled II just has a list.

Ms. Aitken: The list has specific section numbers of other statutes. In the current bill, at clause 172 there is a reference to the proposed new section of the Export Development Act.

Senator Day: A corresponding reference to 24.3?

Ms. Aitken: Yes. That 24.3 is a proposed new section created in clause 179 of the accountability bill.

Senator Day: We could put Sustainable Development Technology Canada into Schedule II, and then we must do something else, either through another clause of this bill or through 24, and tie in some other provision similar to what is done with Export Development Canada.

Les organisations mentionnées dans cet article sont la Société canadienne des postes, Exportation et développement Canada, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et VIA Rail mais pas l'organisation de Mme Sharpe. C'est une question dont il faut parler.

Madame Sharpe, vous souhaitez obtenir des choses qui, selon vous, seraient utiles à la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. À la page 119, si nous décidions de modifier l'article 147 du projet de loi C-2 pour inclure votre organisation dans le nouvel article 18.1 qui est proposé, ce qui vous permettrait de protéger les informations que vous jugez confidentielles — et vous nous avez expliqué votre méthodologie et la manière dont vous portez ce jugement — et si votre Fondation était ajoutée à l'article 172 de la page 127 pour figurer à l'annexe II plutôt qu'être ajoutée à l'article 166 de la page 126 pour figurer à l'annexe I, cela vous donnerait-il ce que vous souhaitez?

Mme Aitken : La manière dont nous avons formulé l'amendement donnerait le même résultat que pour EDC. C'est le même type d'amendement. Dans son cas, en plus de l'annexe II, il y a un amendement particulier à sa loi organique et l'annexe II y renvoie. Sans cet amendement particulier, la simple inscription à l'annexe II ne changerait rien. Nous avons proposé un nouvel article 20.3 — parce qu'il y a plusieurs amendements proposés au nouvel article 20 — à l'article 148 du projet de loi. Notre proposition consisterait à créer un nouvel article 20.3 au lieu d'une inscription à l'annexe II mais l'effet serait le même.

Le président : Les témoins ont inclus des ébauches d'amendements dans leur mémoire.

Le sénateur Day : Certes, mais j'essaie de faire ça le plus simplement possible, en limitant le nombre d'amendements.

Le sénateur Stratton : Je suis tout à fait d'accord.

Le sénateur Day : Il y a des dispositions à l'annexe II. L'article 24 de la loi dispose qu'on peut prendre des dispositions au paragraphe 24(2). Est-ce en vertu de ces dispositions que nous accordons des privilèges spéciaux supplémentaires à Exportation et développement Canada? L'annexe II n'est qu'une liste.

Mme Aitken : Il y a dans cette liste des numéros d'articles d'autres lois. Dans le projet de loi actuel, à l'article 172, on fait référence au nouvel article proposé de la Loi sur l'expansion des exportations.

Le sénateur Day : La mention « article 24.3 »?

Mme Aitken : Oui. Cet article 24.3 est un nouvel article dont on propose la création à l'article 179 de la loi sur la responsabilisation.

Le sénateur Day : On pourrait inscrire Technologies du développement durable Canada à l'annexe II et il faudrait ensuite faire autre chose, soit par le truchement d'un nouvel article de ce projet de loi, soit par le truchement de 24, et relier une autre disposition similaire à ce qui est fait pour Exportation et développement Canada.

Ms. Aitken: What would be necessary would an amendment to the Canada Foundation for Sustainable Development Technology Act, and that is a statute that is not before you because the accountability bill amends the Access to Information Act, not the Canada Foundation for Sustainable Development Technology Act. Therefore, we are proposing an amendment to the Access to Information Act without bringing in other statutes. After carefully considering this, we thought that was more complicated.

Senator Day: That is very clear to me. You would have had to have worked at Borden Ladner Gervais to understand all of this.

Ms. Sharpe: You are right on 147; that is exactly what we are seeking. However, we feel the simplest route is to amend clause 148.

Senator Day: Another simple route would be not to have you under the Access to Information Act at all and let you do what you have been doing.

Ms. Sharpe: I do not think that would send the right messages, and we are happy to be under the broad acceptance of the act.

Senator Day: Is there anything in Bill C-2 that gives the Auditor General more power? We have not spoken to her yet, but I should like to know if, in your opinion, there is anything that gives the Auditor General more power or oversight over your organizations that we should be aware of that you are not happy with.

Mr. McArdle: We have not raised it specifically because our hope and expectation is that the regulation that would follow would take care of this. The Auditor General already audits EDC and performs special examinations, so there are no changes in that respect.

There is a section that allows the Auditor General to follow the money. There is a concern that, if the regulations are drafted in a way that we would see as incorrect, it could give the Auditor General the right to trace through to who we support, which would fly in the face of section 24, because that would be confidential information. We anticipate that the regulation could be drafted such that that was not the intention. The Auditor General would never want to go there, but that is the one concern, if the regulations were drafted in such a way as to give extensive powers beyond the scope of anyone's intent.

Mr. Cantor: Mr. McArdle's comments cover any concerns that we would have about that as well.

Ms. Sharpe: We also had a legal opinion on that and we are concerned that there is a possibility that the OAG might be able to extend her examinations to the SMEs that receive our funding, which would be of concern.

Senator Day: We will raise that matter with the Auditor General.

Mme Aitken : Ce qu'il faudrait, c'est modifier la Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable mais vous n'êtes pas saisis de cette loi car le projet de loi sur la responsabilisation modifie la Loi sur l'accès à l'information, pas la Loi sur la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. C'est pour cette raison que nous proposons de modifier la Loi sur l'accès à l'information sans toucher aux autres lois. Après y avoir sérieusement réfléchi, nous avons pensé que ce serait plus compliqué.

Le sénateur Day : C'est très clair. Il faut avoir travaillé chez Borden Ladner Gervais pour comprendre tout ça.

Mme Sharpe : Vous avez raison au sujet de 147. C'est exactement ce que nous cherchons. Toutefois, nous pensons que la solution la plus simple est de modifier l'article 148.

Le sénateur Day : Une autre solution simple serait de ne pas vous assujettir à la Loi sur l'accès à l'information et de vous laisser continuer à faire comme avant.

Mme Sharpe : Je ne pense pas que cela enverrait les bons messages et nous sommes satisfaits d'être placés dans le champ général de la loi.

Le sénateur Day : Y a-t-il dans le projet de loi C-2 quoi que ce soit qui donne plus de pouvoir au vérificateur général? Nous n'avons pas encore parlé à la vérificatrice générale et j'aimerais savoir s'il y a selon vous quelque chose qui lui donne plus de pouvoir de surveillance de vos organismes dont nous devrions être informés et dont vous n'êtes pas satisfaits.

M. McArdle : Nous n'avons pas soulevé cette question parce que nous espérons que ceci sera réglé par voie réglementaire. Le vérificateur général s'occupe déjà des vérifications d'EDC et fait des examens spéciaux et il n'y aura pas de changement à ce chapitre.

Il y a un article qui permet au vérificateur général de suivre la piste de l'argent. L'une des préoccupations est que, si les règlements sont rédigés d'une manière que nous pensons incorrecte, le vérificateur général pourrait avoir le droit de remonter jusqu'aux organismes que nous appuyons, ce qui irait totalement à l'encontre de l'article 24, car il s'agirait d'une information confidentielle. Nous supposons que le règlement pourra être rédigé de façon à éviter cela. Le vérificateur général ne voudrait pas aller jusque-là, mais il y aurait un problème si le règlement était rédigé de manière à lui donner de vastes pouvoirs allant au-delà de l'intention de qui que ce soit.

M. Cantor : La réponse de M. McArdle reflète nos propres préoccupations à ce sujet.

Mme Sharpe : Nous avons aussi obtenu un avis juridique sur cette question et nous craignons que le BVG soit investi du pouvoir de remonter jusqu'aux PME qui reçoivent notre aide financière. Ce serait inquiétant.

Le sénateur Day : Nous en parlerons à la vérificatrice générale.

Finally, there are provisions under Bill C-2 with respect to corporate governance, and I think one of you touched on that — clause 254, towards the back here somewhere, as well as clause 295. I will not go specifically to those if there are no issues and you are happy with the changes. One is creating a separate audit committee, with the typical audit rules, and the other is extending terms for directors. If you are happy, we are happy with that. I see nods of happiness.

The Chairman: Thank you. That concludes the questions for this particular panel. Thank you very much for attending here and for clarifying issues that senators had with your presentations with the bill and your relationship to the provisions of Bill C-2.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 1:49 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to order.

We are meeting today to continue our study of Bill C-2, an act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability. The bill is more commonly known as the federal accountability act.

As senators, our witnesses and members of the public both here in the room and across Canada on television know, this bill reflects the central portion of the new government's agenda and it is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years.

The committee is giving the bill very extensive, careful and detailed study. This week we will continue to look at various aspects of the bill, including accountability, ethics, conflict of interest, political financing, the Parliamentary Budget Office and access to information and privacy.

This morning we were considering issues of access to information and privacy, and we are continuing with this theme this afternoon with two panels of different groups. It is therefore a pleasure for me to welcome, from the Canada Foundation for

Il y a finalement dans le projet de loi C-2 des dispositions concernant la gouvernance des sociétés commerciales, et je pense que vous en avez parlé — c'est à l'article 254, quelque part vers la fin, et à l'article 295. Je n'en parlerai pas si vous n'avez pas de problème avec les changements qui y sont proposés. Il s'agit de créer un comité de vérification séparé, avec les règles de vérification typiques, et d'étendre la durée du mandat des administrateurs. Si ça vous convient, ça nous convient aussi. Je vois des signes de bonheur.

Le président : Merci. Cela met fin aux questions que nous avions à poser à ce groupe de témoins. Je vous remercie d'être venus témoigner devant notre comité et d'avoir explicité vos réserves au sujet de ce projet de loi.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 13 h 49 pour examiner ledit projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous nous réunissons cet après-midi afin de poursuivre notre étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, communément appelée la Loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent déjà les sénateurs, nos témoins et les citoyens — à la fois ceux qui sont assis dans cette salle avec nous et les téléspectateurs de toutes les régions du Canada qui suivent ce dossier à la télévision, ce projet de loi représente la clé de voûte du programme du gouvernement et l'un des plus importants projets de loi déposés devant le Parlement depuis un moment.

Le comité compte donc étudier ce projet de loi avec soin et en détail. Cette semaine, nous allons approfondir certains aspects du projet de loi, y compris la responsabilisation, la déontologie, les conflits d'intérêts, le financement politique, le Bureau parlementaire du budget, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Ce matin, nous avons examiné diverses questions liées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, et nous continuerons à explorer cette question cet après-midi avec deux groupes différents. Je suis donc très heureux d'accueillir,

Innovation, Mr. Eliot A. Phillipson, President and Chief Executive Officer; and Suzanne Corbeil, Vice-President, External Relations.

We also have with us this afternoon Mr. Norman Riddell, Executive Director and Chief Executive Officer of the Canadian Millennium Scholarship Foundation; Ken Ritter, Chair of the Board of Directors; and Mr. Jim McLandress, General Counsel, for the Canadian Wheat Board.

Thank you for joining us here today.

[Translation]

I will turn it over to you now and following that, there will be questions and discussion which I have no doubt will be extremely enlightening for Committee members.

[English]

Eliot A. Phillipson, President and Chief Executive Officer, Canada Foundation for Innovation: I want to thank the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for the opportunity to appear today. This is the nineteenth appearance by the Canada Foundation for Innovation before a committee of Parliament since we were created. It is my third appearance, but my predecessor also appeared before Senate committees.

Nine years into its mandate, the Canada Foundation for Innovation, CFI, has committed \$3 billion to 4,700 research infrastructure projects at 128 institutions in 62 municipalities across the country. These investments are made on the basis of a rigorous assessment of merit, using international standards to determine the potential of the project, to increase the capacity of Canadian universities, colleges, research hospitals and non-profit institutions, to compete internationally and to enhance research productivity that will bring benefits to all Canadians.

The Canada Foundation for Innovation is committed to the principle of accountability and, therefore, we are comfortable with the broad objectives of the accountability act. I would note that CFI has always acted within the spirit of the legislation that the act addresses.

By way of background, CFI was created by an Act of Parliament in 1997 as an independent corporation. The funding agreement between the Canada Foundation for Innovation and the Government of Canada, which is approved by Treasury Board, sets out the terms and the conditions under which the CFI must operate. A board of directors that sets strategic objectives in the context of the funding agreement governs the Canada Foundation for Innovation, and it makes the final decisions on the projects that are to be funded, based on a rigorous merit

d'abord, de la Fondation canadienne pour l'innovation, M. Eliot A. Phillipson, président et directeur général; et Suzanne Corbeil, vice-présidente chargée des Relations extérieures.

Nous accueillons également cet après-midi M. Norman Riddell, directeur exécutif et chef de la direction de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire; Ken Ritter, président du conseil d'administration, ainsi que Jim McLandress, avocat-conseil, de la Commission canadienne du blé.

Merci infiniment à vous tous de votre présence parmi nous aujourd'hui.

[Français]

Je vous cède maintenant la parole et ensuite, nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera, j'en suis sûr, très utile pour les membres du comité.

[Traduction]

Eliot A. Phillipson, président-directeur général, Fondation canadienne pour l'innovation : Je voudrais tout d'abord remercier le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles de l'occasion qui nous est donnée aujourd'hui de vous faire part de nos vues. Il s'agit de la dix-neuvième fois, depuis notre création, que les responsables de la Fondation canadienne pour l'innovation comparaissent devant un comité du Parlement. En ce qui me concerne, c'est la troisième fois, mais mon prédécesseur a également comparu devant différents comités sénatoriaux.

Depuis neuf ans qu'elle s'est vu confier un mandat, la Fondation canadienne pour l'innovation a engagé 3 milliards de dollars dans le cadre de 4 700 projets de recherche sur l'infrastructure, et ce dans 128 établissements situés dans 62 municipalités différentes du Canada. Ces investissements se concrétisent à la suite d'une évaluation rigoureuse du bien-fondé du projet proposé à l'aide de normes internationales permettant de déterminer dans quelle mesure le projet permettra de rehausser la capacité des universités, des collèges, des hôpitaux de recherche et des organismes à but non lucratif canadiens d'affronter la concurrence sur la scène internationale et d'améliorer la productivité en matière de recherche de façon à avantager l'ensemble de la population canadienne.

La Fondation canadienne pour l'innovation défend résolument le principe de la responsabilisation et, par conséquent, nous acceptons sans hésitation les grands objectifs de la Loi sur la responsabilité. Je vous fais remarquer, d'ailleurs, que la FCI a toujours agi conformément aux principes que ce projet de loi vise à entériner.

Permettez-moi de rappeler, à titre d'information, que la FCI a été créée par une loi du Parlement en 1997 à titre de société indépendante. L'accord de financement intervenu entre la Fondation canadienne pour l'innovation et le gouvernement du Canada, qui a été approuvé par le Conseil du Trésor, établit les conditions dans lesquelles la FCI doit mener ses activités. Un conseil d'administration chargé d'établir les objectifs stratégiques de la Fondation, eu égard à l'accord de financement, régit les activités de cette dernière, et il lui appartient de prendre la

review. As such, our key concern will be to ensure that Bill C-2 does not inadvertently jeopardize the integrity of the merit-based awards system that is fundamental to Canada Foundation for Innovation's mandate. Our particular concern is the current wording of the access act that is to be amended pursuant to Bill C-2, which will create difficulties in dealing with requests for access to the contents of applications and the review records.

Canada Foundation for Innovation has established a highly respected international merit review process that relies on candid opinions from expert reviewers who understand that their identities will be protected. This process represents a long, time-honoured system in research and scholarship and in the evaluation and publication of original research.

The current privacy legislation exempts the disclosure of the identity of reviewers of grants that are made to individuals. However, the CFI's applicants are institutions, not individual researchers. Therefore, we would request that the relevant section of Bill C-2 dealing with the Canada Foundation for Innovation be amended to include two simple words: "individuals or institutions." The Canada Foundation for Innovation has numerous accountability measures already in place and it incorporates the principles of accountability into every facet of its operations. As such, the addition of the accountability act represents no substantial issues for the CFI at this time, other than the one I have mentioned.

From its inception, the board of the Canada Foundation for Innovation has taken prudent measures to ensure sound accountability and governance practices. We have implemented a strong internal control environment to carry out our activities. The controls that we use are widely accepted in the business and the public community, and they are reviewed by external auditors. Furthermore, independent audit firms conduct contribution audits of our funded projects to ensure the proper use of public funds.

The Canada Foundation for Innovation promotes an open and transparent approach to communications with a focus on information sharing, while respecting the privacy of its client institutions and their researchers.

To conclude, the key concern from the perspective of our board of directors is the need to ensure that Bill C-2 does not jeopardize the very nature of the foundation and the principles on which it was created. The foundation governance model, as it

décision finale sur les projets qui seront financés, et ce par suite d'un examen rigoureux du bien-fondé des propositions. Ainsi nous cherchons surtout à nous assurer que le projet de loi C-2 n'aura pas pour effet involontaire de compromettre l'intégrité d'un système fondé sur l'excellence qui revêt une importance critique pour le mandat de la Fondation canadienne pour l'innovation. Ce qui nous préoccupe surtout, c'est que le projet de loi propose de modifier le libellé de la Loi actuelle sur l'information, ce qui risque de poser problème pour ce qui est du traitement des demandes d'accès aux demandes de financement proprement dites ainsi qu'aux documents qui font partie de l'examen.

La Fondation canadienne pour l'innovation a mis sur pied une procédure internationale d'examen des demandes qui est fort respectée et qui repose sur les évaluations franches d'experts qui s'attendent à ce que leur identité soit protégée. Il s'agit d'une procédure respectée et consacrée par l'usage, que ce soit dans le domaine de la recherche ou pour l'évaluation et l'éventuelle publication de recherche originale.

L'actuelle Loi sur la protection des renseignements personnels permet d'éviter de divulguer l'identité des examinateurs de projets conduisant éventuellement à l'octroi d'une bourse à des particuliers. Cependant, les demandes examinées par la FCI sont les demandes faites par des établissements, et non pas des chercheurs individuels. Par conséquent, nous demandons que l'article pertinent du projet de loi C-2 traitant de la Fondation canadienne pour l'innovation soit modifié afin d'y inclure deux mots fort simples, soit « particuliers ou établissements ». La Fondation canadienne pour l'innovation a déjà de nombreuses mesures de responsabilisation et applique les principes de la responsabilisation à chaque aspect de ses opérations. En conséquence, l'adoption de la Loi sur la responsabilité ne présente pas de difficulté particulière pour la FCI, en dehors de celle que je viens de mentionner.

Depuis ses débuts, le Conseil d'administration de la Fondation canadienne pour l'innovation agit avec prudence afin de garantir la création de saines pratiques de responsabilisation et de gouvernance. Ainsi nous avons créé un environnement de contrôle interne rigoureux qui sous-tend l'ensemble de nos activités. Les mesures de contrôle auxquelles nous avons recours sont couramment utilisées par les entreprises et les organismes publics, et sont examinées par des vérificateurs externes. De plus, nous demandons à des cabinets indépendants de vérification comptable d'effectuer des vérifications des contributions liées aux projets que nous finançons, afin de garantir que les deniers publics sont utilisés à bon escient.

La Fondation canadienne pour l'innovation s'efforce de promouvoir une démarche transparente en matière de communication et de mettre l'accent sur l'échange d'information, tout en respectant le droit de ses établissements clients et de leurs chercheurs de protéger leur vie privée.

Pour conclure, notre conseil d'administration cherche surtout à s'assurer que le projet de loi C-2 ne compromettra aucunement la nature même de la Fondation et des principes qui sous-tendent son action. Le modèle de gouvernance de la FCI, tel qu'il existe

exists, has allowed the Canada Foundation for Innovation to be efficient, accountable, transparent and flexible enough to adapt to emerging needs in a highly competitive global research environment.

Norman Riddell, Executive Director and Chief Executive Officer, Canada Millennium Scholarship Foundation: Thank you, Mr. Chairman, for the invitation to present to you this afternoon.

The Canada Millennium Scholarship Foundation supports the objectives of the Accountability Act, which it understands to be enhanced public participation in the development and delivery of programs, enhanced accountability for actions and spending, and more efficient and effective use of public resources. The foundation also believes that accountability is not only a matter of action, but also a matter of perception.

Beginning with the public consultation held in 1998-99, the foundation has consistently gone beyond the reporting requirements of its legislation in order to provide the public with both a detailed account of its operations and with opportunities to become involved in the development and delivery of its programs. Since that time, the foundation has used the endowment it received from Parliament to facilitate access to higher education.

With respect to detailed accounts of the foundation's operations, I would like to draw the attention of senators to the foundation's website, on which you will find a map of Canada. By clicking on that map, you can determine exactly how much foundation money has gone to how many students, by constituency and by educational institution. In other words, 95.5 per cent of the foundation's expenditures since it was created in 1998 are available, on a constantly evolving basis, on a public website at all times.

With respect to opportunities to become involved in the development and delivery of programs, the foundation involves a wide range of citizens in making decisions about who should receive its excellence awards. Public groups have been involved in the development of the foundation's programs, and we are involved in partnerships with universities, colleges, school boards, provincial governments and business associations in the development of our programs.

We believe that one of the most important effects of the proposed legislation will be not really to enhance accountability but to enhance the perception of accountability. It will do so by replacing voluntary transparency on the part of the foundation with legislated transparency. Henceforth, the foundation will not only need to make its actions transparent, it will also need to be in a position to demonstrate that it is prepared to do so in accordance with standards established by an external authority, the Parliament of Canada.

actuellement, a permis à la Fondation d'être suffisamment efficace, responsable, transparente et souple pour s'adapter aux besoins de ses clients au fur et à mesure qu'ils évoluent, étant donné le caractère fort compétitif du milieu de la recherche à l'échelle internationale.

Norman Riddell, directeur exécutif et chef de la direction, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire : Monsieur le président, permettez-moi de vous remercier de votre invitation à comparaître cet après-midi.

La Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire appuie les objectifs de la Loi sur la responsabilité qui consistent, si nous avons bien compris, à améliorer la participation du public à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes, à rehausser la responsabilisation en ce qui concerne les activités et les dépenses, et l'utilisation plus efficace des ressources publiques. La Fondation croit également que la responsabilisation n'est pas une question d'intervention seulement, et que la perception joue un rôle très important.

Depuis les premières consultations publiques tenues en 1998-1999, la Fondation dépasse systématiquement les exigences de la loi en matière de rapport, et ce afin d'offrir au public des informations détaillées sur ses opérations ainsi que la possibilité de participer directement à l'élaboration et à l'exécution de ses programmes. Depuis lors, la Fondation se sert de la dotation votée par le Parlement pour faciliter l'accès aux études supérieures.

S'agissant de renseignements détaillés sur les activités de la Fondation, je me permets d'attirer l'attention des sénateurs sur le site Web de la Fondation, sur lequel vous trouverez une carte du Canada. En cliquant sur la carte, vous pourrez déterminer exactement quelles sommes ont été versées par la Fondation aux étudiants, par circonscription électorale et par établissement d'enseignement. Autrement dit, des renseignements détaillés sur 95,5 p. 100 des dépenses engagées par la Fondation depuis sa création en 1998 sont disponibles, et sont corrigés constamment, sur un site Web auquel peut accéder le public à n'importe quel moment.

S'agissant maintenant de la possibilité de participer à l'élaboration et à l'exécution des programmes, la Fondation fait participer des citoyens de tous les milieux aux décisions qu'elle prend sur les récipiendaires de ses prix d'excellence. De plus, différents groupes et organismes publics ont participé à l'élaboration des programmes de la Fondation, et nous avons établi des partenariats avec les universités, les collègues, les commissions scolaires, les gouvernements provinciaux et les associations commerciales pour l'élaboration de nos programmes.

À notre avis, l'un des effets les plus importants du projet de loi sera, non pas de vraiment rehausser la responsabilisation, mais plutôt de renforcer la perception d'une responsabilisation accrue. Ainsi la transparence au sein de la Fondation ne sera plus volontaire; elle sera obligatoire de par la loi. Désormais la Fondation devra non seulement s'assurer de la transparence de ses activités, mais aussi démontrer qu'elle agit avec transparence et ce, conformément aux normes établies par une autorité externe, soit le Parlement du Canada.

As the government recognized in its discussion paper, meeting the standards established in the proposed legislation will require some effort and will incur some costs. Having a relatively small staff of roughly 40 people, whose energies are focused on delivering more than \$340 million of student financial assistance to approximately 120,000 students a year, the foundation has needed to engage the services of consultants to advise it on how best it can meet the requirements of Bill C-2. We are working with the consultant to be in a position to be able to meet the requirements of the government's legislation when it is proclaimed.

One potential area of difficulty may be in meeting the time deadlines established for access to information. You will understand that the foundation, having a very small staff, did not at the beginning develop an archiving system such that we may be able to produce information very rapidly. We have always replied to requests for information, fully giving the requested details, but we have not always been able to do it in 30 days. That said, we will certainly be doing our very best to meet those requirements. We will be discussing with the Information Commissioner how we can obtain extensions if they are necessary.

The foundation is pleased to participate in the government's effort to make it easier for the public and its elected representatives to understand its work of improving access to higher education for all Canadians. The foundation does not consider that the additional requirements for accountability and transparency imposed by the proposed legislation are in any way incompatible with its status as a private government financed charitable foundation at arm's length from government. The foundation has been entrusted with a great deal of the public's money and, like any other foundation that takes money from a donor it must expect to give an account with and their elected representatives.

Ken Ritter, Chair of the Board of Directors, Canadian Wheat Board: Mr. Chairman, I farm in the Kindersley area of west central Saskatchewan. I am now in my third term as the elected representative of farmers in my district.

As an organization we, too, support the intent behind the federal accountability act. However, as I am about to state, I do not think on a common sense argument we belong under the act.

We have requested the opportunity to meet with the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to discuss the access to information provisions of the federal accountability act, specifically the proposed amendment that has added our

Comme le gouvernement l'a reconnu dans son document de discussion, respecter les normes que propose ce projet de loi suppose non seulement certains efforts mais aussi certains frais. Étant donné que nous avons peu d'employés — environ une quarantaine — dont la responsabilité consiste surtout à attribuer une aide financière se montant à 340 millions de dollars à environ 120 000 étudiants par an, la Fondation s'est vue dans l'obligation d'engager des experts-conseils pour se faire conseiller sur les mesures à prendre afin de respecter les dispositions du projet de loi C-2. Ainsi nous travaillons de concert avec un expert-conseil pour être à même de répondre aux exigences de cette mesure législative déposée par le gouvernement, lorsqu'elle aura été promulguée.

L'un des problèmes qui pourrait se poser est celui des échéanciers qu'il faudra respecter en ce qui concerne l'accès à l'information. Vous comprendrez certainement que, n'ayant pas beaucoup de personnel, la Fondation n'a pas pu dès le départ mettre sur pied un système d'archivage nous permettant de produire de l'information très rapidement. Nous avons toujours répondu à toutes les demandes en fournissant les renseignements demandés, mais nous n'avons pas toujours réussi à répondre dans un délai de 30 jours. Ceci dit, nous allons évidemment faire de notre mieux pour respecter ces nouvelles exigences. Nous allons d'ailleurs en discuter avec le Commissaire à l'information pour savoir quoi faire pour obtenir une prolongation, si besoin est.

La Fondation est heureuse de participer à cette initiative du gouvernement, qui a pour objectif de permettre aux citoyens et aux élus de mieux comprendre le travail qu'elle accomplit en cherchant à améliorer l'accès de tous les Canadiens aux études supérieures. La Fondation ne considère aucunement que ces exigences supplémentaires en matière de responsabilisation et de transparence qu'impose le projet de loi sont le moins incompatible avec son statut d'organisation caritative privée et indépendante financée par le gouvernement. La Fondation s'est vu confier l'administration de crédits publics d'une importance considérable et, comme toute autre fondation qui accepte l'argent des donateurs, elle doit s'attendre à répondre de ses actes auprès des représentants élus.

Ken Ritter, président du conseil d'administration, Commission canadienne du blé : Monsieur le président, je suis agriculteur et mon exploitation agricole est située dans la région de Kindersley dans la région du centre-ouest de la Saskatchewan. Je remplis actuellement mon troisième mandat en tant que représentant élu des agriculteurs de ma région.

En tant qu'organisation, nous, aussi, sommes favorables aux intentions qui sous-tendent la Loi fédérale sur la responsabilité. Cependant, je voudrais préciser d'entrée de jeu que, selon nous, la Commission ne devrait pas être visée par cette loi, et ce pour des raisons de gros bon sens.

Nous avons demandé à rencontrer les membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles afin de discuter des dispositions de la Loi fédérale sur la responsabilité relatives à l'accès à l'information, et plus

organization to the list of entities designated as “other government agencies” that are subject to the Access to Information Act.

Simply stated, our position is that the CWB does not belong on the list. The reasons for this position are numerous. First, the CWB is no longer a government agency. In 1998, the structure of the CWB was changed so that it would be governed by an independent board where 10 of the 15 directors are elected by farmers. I have been chair of that board since its inception. The act that created the new CWB specifically states that it is neither an agent of the Crown nor a Crown corporation. The CWB is accountable to farmers of Western Canada who sell their grain through the CWB. Those farmers, not the taxpayers of Canada, pay the corporation’s operating costs. We do not possess government information, nor is our information under the control of the Government of Canada.

Second, we already have in place an information policy that gives farmers ready access to the information that they need to evaluate for themselves the value the CWB creates for them. The implementation of this policy was one of the first things we did as a board. It is designed to strike a balance between farmers’ need for pertinent information and our need to protect the sensitive information that we gather as one of the world’s largest grain marketers.

Just to give a bit of sense of how important this consideration can be, please keep in mind that the CWB markets 18 to 20 million tonnes of grain per year. We have annual sales of over \$4 billion and that in markets for commodities like high quality spring wheat and durum wheat we supply as much as 50 per cent to 60 per cent of world trade.

The CWB’s information policy, which is posted on our website, states that we will disclose, for example, market performance and delivery related information. At the same time, the policy also clearly lays out the areas where requests for information will be declined, including personal information about farmers and employees and commercially or strategically sensitive matters.

Many producers, however, simply pick up the phone or speak directly to elected directors like me about their concerns. I have access to CWB sales and financial information and I help to set the strategic direction for the organization. It is my job, as a director, to serve as farmers’ eyes and ears within the CWB. It is a job that I take seriously, as do my colleagues around the board table.

précisément la modification consistant à ajouter le nom de la CCB à la liste des entités faisant partie de la catégorie des « autres institutions fédérales » qui sont visés par la Loi sur l’accès à l’information.

En deux mots, nous estimons que la CCB ne devrait pas être sur la liste. Les raisons de cette conviction sont nombreuses. Premièrement, la CCB n’est plus une institution fédérale. En 1998, la structure de la CCB a été modifiée afin qu’elle soit régie par un conseil indépendant dont 10 administrateurs sur 15 sont élus par les agriculteurs. Je suis président de ce conseil d’administration depuis sa création. La loi portant création de la nouvelle CCB précise que cette dernière n’est ni mandataire de l’État ni société d’État. La CCB est comptable envers les agriculteurs de l’ouest du Canada qui vendent leurs céréales par l’entremise de la Commission. Ce sont ces agriculteurs, et non pas les contribuables du Canada, qui supportent les dépenses de fonctionnement de la Commission. Nous ne possédons aucune information gouvernementale, et notre information n’est pas non plus contrôlée par le gouvernement du Canada.

Deuxièmement, nous appliquons déjà une politique sur l’information qui permet aux agriculteurs d’accéder facilement aux renseignements qu’il leur faut afin de faire leur propre évaluation des avantages que leur apporte la CCB. La mise en oeuvre de cette politique a été l’une des premières actions du conseil d’administration. Elle vise à établir un équilibre entre le besoin des agriculteurs d’avoir des renseignements pertinents et notre besoin de protéger les renseignements délicats que nous recueillons en tant que l’un des plus importants organismes de commercialisation des céréales du monde.

Pour vous donner une petite idée de l’importance de cette considération, je me permets de vous rappeler que la CCB commercialise entre 18 et 20 millions de tonnes de céréales chaque année. Nous avons un chiffre d’affaires annuel de plus de 4 milliards de dollars et ce, dans des marchés comme ceux du blé de printemps et du blé dur pour lesquels nous sommes à l’origine de 50 ou 60 p. 100 des échanges mondiaux.

La politique de la CCB relative à l’information, qui est affichée sur notre site Web, prévoit que nous diffusions des renseignements sur la performance des marchés et les livraisons de produits, par exemple. En même temps, la politique présente clairement les questions ou domaines pour lesquels les demandes d’information seront refusées, y compris des renseignements personnels sur les agriculteurs et les employés, ou encore sur des questions jugées sensibles pour des raisons commerciales ou stratégiques.

Le fait est que bon nombre de producteurs se contentent d’appeler directement des administrateurs élus comme moi pour leur faire part de leurs préoccupations. J’ai accès aux informations relatives aux ventes et aux finances de la CCB et je contribue à fixer l’orientation stratégique de la Commission. Mon rôle, en tant qu’administrateur, consiste à être tout yeux tout oreilles dans l’intérêt des agriculteurs. C’est un travail que je prends au sérieux, tout comme mes autres collègues administrateurs.

Adding the CWB to the list of government institutions will not enhance farmers' access to the information they need. What it will do is hamper the independence of the CWB and increase the administrative costs that farmers will be forced to incur. Specifically, subjecting the CWB to the provisions of the Access to Information Act will put it at a disadvantage with its commercial competitors who could gain access to types of information about the CWB that we could not obtain from them. It would also open up sensitive information to access by groups in other countries like the United States who are bent on pursuing a policy of trade harassment toward Prairie grain producers.

Farmers in Western Canada have already spent in excess of \$15 million defending themselves against no less than 14 groundless trade actions by the American administration. They hardly need to be subjected to further harassment because of this proposed amendment.

Our preference is that the CWB should not be made subject to the access to information provisions. However, if the CWB is to be made subject to the provisions of the Access to Information Act, then it should be given the same protection provided to four other organizations listed in the proposed section 18.1, namely, Canada Post, Export Development Canada, the Public Sector Pension Investment Board and VIA Rail Canada Inc. Because of the additional protection these agencies will get under the proposed legislation, they do not have to prove that commercially sensitive information that they decline to provide is of "substantive value" to their organization. This will help them control the cost of compliance with the legislation and will protect them from having to release bits of information that in aggregate would be prejudicial to them even if the individual requests are not. At the very least, the CWB should be afforded the same protection, although, for the reasons cited above, we maintain that access to information should not apply at all.

In addition, it should be noted that any further requirements placed on an organization like ours, in terms of compliance with access to information regulations, should not be implemented overnight. It will take time for the CWB to ramp up for the compliance. Therefore, a suitable phase-in period should be included in any legislative package that imposes further requirements on our business.

I thank you very much for this opportunity to appear before the committee today. I trust that in the course of your deliberations you will give due consideration to the concerns that I have expressed.

Le fait d'ajouter la CCB à la liste des institutions fédérales visées par la loi n'améliorera aucunement la qualité des renseignements que souhaitent avoir les agriculteurs. Au contraire, cette mesure aura pour résultat d'entraver l'indépendance de la CCB et de faire augmenter les coûts administratifs que doivent supporter les agriculteurs. De fait, forcer la CCB à se conformer aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information la désavantagera par rapport à ses concurrents commerciaux qui pourraient accéder à différents types d'information au sujet de la CCB que nous ne pouvons obtenir à leur sujet. Cela permettra à différents groupes dans d'autres pays, comme les États-Unis, qui veulent à tout prix poursuivre leur politique de harcèlement à l'égard des céréaliculteurs des Prairies, d'accéder à certaines informations sensibles.

Les agriculteurs de l'ouest du Canada ont déjà dépensé plus de 15 millions de dollars pour se défendre contre pas moins de 14 poursuites commerciales sans fondement intentées par l'Administration américaine. Ils ne méritent guère d'être harcelés davantage en raison de la modification législative qui est proposée.

Nous préférierions par conséquent que la CCB ne soit pas visée par les dispositions relatives à l'accès à l'information. Cependant, si la Commission doit être assujettie aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, elle devrait bénéficier de la même protection accordée à quatre autres organismes énumérés au projet d'article 18.1, soit Postes Canada, Exportation et développement Canada, l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public et VIA Rail Canada Inc. En raison de la protection supplémentaire dont bénéficieront ces institutions en vertu du projet de loi C-2, elles n'auront pas à prouver que les renseignements commerciaux sensibles qu'elles refusent de fournir ont une « valeur importante » pour leur organisme. Ainsi elles pourront contrôler plus facilement les coûts d'observation de la loi et elles seront protégées contre l'obligation de diffuser certaines informations dont la divulgation pourrait globalement nuire à leur situation, contrairement aux demandes individuelles. À tout le moins, la CCB devrait bénéficier de cette même protection, même si nous affirmons, pour les raisons susmentionnées, que la Commission ne devrait pas du tout être visée par les dispositions relatives à l'accès à l'information.

De plus, il convient de noter que d'autres exigences qui pourraient être imposées à un organisme comme le nôtre, par rapport aux règlements sur l'accès à l'information, ne pourront pas être remplies du jour au lendemain. La Commission devra disposer d'un certain délai pour prendre progressivement les mesures qui s'imposent afin de se conformer à la loi. Par conséquent, toute série de mesures législatives qui impose de nouvelles exigences à notre organisme devrait prévoir une période de mise en oeuvre graduelle.

Je vous remercie de nous avoir donné l'occasion de comparaître devant le comité aujourd'hui. Je compte sur vous pour examiner avec soin les préoccupations dont je viens de vous faire part dans le cadre de vos délibérations.

If you have any questions about these issues, I would be glad to answer and offer any clarification that I can. With me is our legal counsel, Jim McLandress, who will assist me in that endeavour.

The Chairman: You said that you have in place at the moment a number of mechanisms so that the public can have access to the CWB. You also have a website. However, you also said there is certain information that you do not want to have to release. You refer to “commercially strategic matters.” What is included in a commercially strategic matter?

Mr. Ritter: For instance, it would be our marketing plan for the coming year. When we sell to customers around the world, we obviously have a marketing that includes the sale of the whole crop that farmers have agreed that the CWB will sell for them. That information were accessible to our competitors, such as the large international grain traders, AWB, or any other competitors we might face, they could utilize it for commercial gain.

As we found out in recent years, we have these commodity fund managers and so forth who utilize grain markets for gain. The information we provide might be useful to them. We feel this is inappropriate. No other competitor does this sort of thing. If we are captured by the provisions of this bill and have to do these kinds of things, it would ensure that our competitiveness would be significantly impaired.

Mr. McLandress, do you have anything to add?

Jim McLandress, General Counsel, Canadian Wheat Board: Like EDC, VIA Rail and the others, the Wheat Board is engaged in significant commercial activities. As Mr. Ritter said with regard to any business sharing what it considers to be business confidential information, any businessman would say, “That is preposterous. We would not do that.”

That is the situation we are in. We are a major player in the world grain trade, which is highly competitive and highly concentrated. Teeny bits of information can move millions of dollars. Our concern is that we will not be able to add value to farmers if we are placed at a competitive disadvantage. With such a highly competitive industry, any edge is a big edge.

Senator Milne: Mr. Riddell, you spoke of several problems, including meeting the time deadline of 30 days. Do you suggest an amendment in that area, or do you hope that it might be softened a bit in the regulations?

Si vous avez des questions à ce sujet, je suis à votre disposition pour vous apporter éventuellement des éclaircissements. Je suis aussi accompagné de notre conseiller juridique, Jim McLandress, qui sera en mesure de m'aider, le cas échéant.

Le président : Vous avez dit que la Commission a déjà un certain nombre de mécanismes permettant au public d'accéder à des informations sur la CCB. Vous possédez également un site Web. Cependant, vous dites aussi que vous ne souhaitez pas diffuser certains renseignements. Vous avez parlé dans ce contexte de questions commercialement stratégiques. De quoi s'agit-il au juste?

M. Ritter : Il pourrait s'agir, par exemple, de notre plan de commercialisation pour l'année qui vient. Quand nous vendons nos produits à nos clients du monde entier, nous le faisons évidemment en fonction d'un plan de commercialisation qui comprend la vente de la récolte entière que les agriculteurs ont accepté de faire vendre par la CCB à leur place. Si cette information était accessible à nos concurrents, tels que les grands négociants internationaux de céréales, la Commission américaine du blé ou d'autres concurrents, ces derniers pourraient s'en servir et en profiter pour réaliser un bénéfice commercial.

Comme nous l'avons constaté ces dernières années, certains administrateurs de fonds de contrats de marchandises et d'autres se servent d'informations relatives aux marchés des céréales pour leur propre bénéfice. L'information que nous pourrions diffuser leur serait peut-être utile. À notre sens, ce ne serait pas approprié. Aucun autre concurrent ne fait ce genre de choses. Si nous sommes visés par la disposition de ce projet de loi et nous trouvons dans l'obligation de faire cela, il est certain que notre compétitivité sera gravement compromise.

Monsieur McLandress, voulez-vous ajouter quelque chose?

Jim McLandress, avocat-conseil, Commission canadienne du blé : Comme l'EDC, VIA Rail et les autres, la Commission canadienne du blé mène d'importantes activités commerciales. Et comme vous le disait M. Ritter à propos de la possibilité qu'une entreprise commerciale divulgue ce qu'elle considère comme des informations commerciales confidentielles, la réaction de tout homme d'affaires serait de dire : « C'est ridicule, nous n'accepterions pas de faire une telle chose ».

Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons. Nous sommes un intervenant important sur le marché mondial des céréales, marché à la fois fort concurrentiel et fort concentré. De tous petits renseignements peuvent donner lieu à des transactions de plusieurs millions de dollars. Nous craignons ainsi de ne pouvoir ajouter de la valeur aux produits des agriculteurs que nous représentons si nous sommes désavantagés par rapport à nos concurrents. Dans un secteur d'activité où la concurrence est aussi féroce, tout avantage est nécessairement un gros avantage.

Le sénateur Milne : Monsieur Riddell, vous avez parlé de plusieurs difficultés, y compris la possibilité de respecter le délai de 30 jours. Comptez-vous proposer un amendement à cet égard, ou souhaitez-vous peut-être que le règlement d'application soit un peu moins strict?

Mr. Riddell: The difficulty occurs because when we collected the information we did not collect it with a view to providing it to some public inquirer within a period of 30 days. As the foundation has been operating for seven years, a good deal of material has been archived in boxes with lists of what is in them. However, they are not complete and we do not have a central filing system.

Therefore, if I received a request for all the contracts the foundation has issued since it was created — who got them, how much money they were for, what they were for and what method I used to award them — it would be difficult for me to reply quickly.

We have received such a request in the past. We replied in detail completely, but it took me several months to get the information.

When the legislation comes into effect I hope we would have some grace in meeting those time limits from the Information Commissioner, understanding that information was collected before the bill was even conceived.

Going forward, we will put foundation mechanisms in place that we believe would enable us to comply with the terms of the legislation and the deadlines provided. In fact, we are preparing now to be able to do that. With respect to what was done seven years ago, I might not be so fast.

Senator Milne: Only the retrospective aspects of this bill give you concern?

Mr. Riddell: Yes: It is not that the legislation is retroactive. According to the lawyers I have consulted, the legislation will affect all the information in my possession. I have the information now and I will be required to produce it. The problem is that I did not prepare to do that seven years ago because I was not subject to this legislation.

Senator Milne: That aspect will negatively affect you for quite some time?

Mr. Riddell: I am not sure for how long. I hope we can get some understanding from the Information Commissioner about the circumstances in which we are operating. We will provide the information. However, we may need a little more time than 30 days. There is a provision in the law already for a 30-day extension. We will probably require at least those 30 days, which means 60 days from the original request, and perhaps a bit more time. If we could be offered that by the Information Commissioner, we would be grateful. Of course, we are willing to explain why we would have difficulty in doing this.

M. Riddell : Si le problème se pose, c'est parce qu'au moment de recueillir ces renseignements, nous n'avions pas à l'esprit de les fournir à n'importe quel citoyen ou demandeur public dans un délai de 30 jours. Comme la Fondation mène ses activités depuis sept ans, il y a forcément beaucoup d'informations qui sont archivées dans des boîtes sur lesquelles on a énuméré ce qu'elles contiennent. Cependant, elles ne contiennent pas toute l'information et nous n'avons pas de système de classement central.

Par conséquent, si je recevais une demande d'accès à l'égard de tous les contrats que la Fondation a conclus depuis sa création — c'est-à-dire, qui les a eus, la somme d'argent qu'ils représentaient, ce qu'ils visaient et la méthode que j'ai employée pour les adjuger — j'avoue qu'il me serait difficile de répondre rapidement.

D'ailleurs, nous avons déjà reçu une telle demande. Nous avons répondu en présentant tous les détails, mais il m'a fallu plusieurs mois pour recueillir l'information désirée.

Quand le projet de loi entrera en vigueur, j'espère qu'on jugera bon de nous donner une période de grâce pour respecter les délais imposés par le Commissaire à l'information, étant donné que l'information a été recueillie avant même la conception du projet de loi.

Dans les mois qui viennent, nous allons établir des mécanismes à la Fondation qui, selon nous, nous permettront de nous conformer aux dispositions de la loi et aux délais qu'ils prévoient. De fait, nous nous y préparons déjà. Par contre, en ce qui concerne ce qui a été fait il y a sept ans, je ne serais peut-être pas aussi rapide.

Le sénateur Milne : Donc, c'est seulement l'aspect rétrospectif du projet de loi qui vous préoccupe?

M. Riddell : Oui — c'est-à-dire que ce n'est pas le caractère rétroactif du projet de loi qui pose problème. D'après les avocats que j'ai consultés, cette loi visera l'ensemble des renseignements que je possède. Je possède déjà certains renseignements et je serais obligé de les produire. Le problème, c'est que je ne me suis pas préparé à faire cela il y a sept ans, étant donné que je n'étais pas visé par cette loi.

Le sénateur Milne : Et cette exigence aura des effets préjudiciables sur vous pendant un bon moment?

M. Riddell : Je ne sais pas pendant combien de temps. J'espère que nous pourrions nous entendre avec le Commissaire à l'information sur les conditions que nous devons respecter. Nous allons évidemment fournir l'information nécessaire. Mais il nous faudra peut-être un peu plus de 30 jours pour le faire. D'ailleurs, la loi prévoit déjà la possibilité d'obtenir une prolongation de 30 jours. Nous avons probablement besoin de ces 30 jours au moins, ce qui veut dire 60 jours à partir de la date de la demande originale, et peut-être un peu plus. Si le Commissaire à l'information pouvait nous offrir cela, nous lui serions reconnaissants. Bien entendu, nous sommes bien disposés à lui expliquer pourquoi nous aurions du mal à respecter cette exigence.

I mentioned that there are costs with respect to implementing this legislation. I have a small staff, and they have plenty to do in providing \$340 million of assistance to roughly 120,000 students a year as well as conducting research, managing the foundation's resources and all the other things we do. We will need additional people to do this job, but we must also remember that the money came from the public, from Parliament. We are accountable for it, and we are pleased to provide information on what we are doing. As I mentioned, 95.5 per cent of everything the foundation has spent to date is posted on the website and can be identified by constituency or educational institution. We intend to continue to meet that standard.

Senator Milne: That is good. We heard this morning from Office of the Information Commissioner. Representatives testified that they felt that the access to information provisions of this bill were drafted hastily and not thought through. Do you agree with this assessment in how it has affected you?

Mr. Riddell: First, the foundation is not part of government, so the government is not part of the operations. Therefore, it would have been difficult to take into account the detailed circumstances of the foundation's life in drafting the legislation.

The provisions are reasonable in terms of what is asked. We have nothing that should not be made available to the public. The only problem I perceive is making it available in the timely manner required. Going forward I believe that we will have no difficulty meeting those time restrictions. Looking backward, perhaps we will need a bit of cooperation from the Information Commissioner. I understand that there are provisions that allow the Information Commissioner to give me a bit of flexibility. If the committee and the government in its wisdom see fit to provide for even a bit more flexibility in the first year, perhaps, we would gratefully accept it.

Senator Milne: Do you have Governor-in-Council appointed members on your board?

Mr. Riddell: I do. Six members of the foundation's board are appointed by the Governor-in-Council, including the chair.

Senator Milne: Are they part-time?

Mr. Riddell: Yes.

Senator Milne: Are they paid on an annual basis?

Mr. Riddell: No.

Senator Milne: That removes you from the problems that one of our presenters told us about this morning.

Mr. Riddell: Yes. I consulted the foundation's lawyers because two types of public office-holders are set out in the legislation. They are public office-holders and reporting public office-holders.

Je vous ai déjà dit que l'application de ce projet de loi suppose certains frais. J'ai un petit personnel, et les employés ont déjà beaucoup de travail à faire pour distribuer 340 millions de dollars d'aide à environ 120 000 étudiants par an, en plus de faire des recherches, d'administrer les ressources de la Fondation, et de faire tout le reste, nous aurons donc besoin d'employés additionnels pour effectuer ce travail, mais rappelons-nous aussi que les crédits viennent du public, c'est-à-dire du Parlement. Nous avons des comptes à rendre à ce sujet, et nous sommes très heureux de fournir de l'information sur nos activités. Comme je vous l'ai déjà dit, 95,5 p. 100 de toutes les dépenses engagées par la Fondation jusqu'à présent sont affichées sur le site Web et peuvent être répertoriées en fonction de la circonscription électorale ou de l'établissement d'enseignement. Nous avons l'intention de continuer à respecter cette norme.

Le sénateur Milne : C'est très bien. Nous avons entendu ce matin les représentants du Bureau du Commissaire à l'information. Ces derniers nous ont dit que d'après eux, les dispositions du projet de loi sur l'accès à l'information ont été rédigées à la hâte et qu'elles ne sont pas le fruit d'une mûre réflexion. Êtes-vous d'accord avec cette évaluation, du point de vue des effets potentiels du projet de loi sur vous?

M. Riddell : D'abord, la Fondation ne fait pas partie du gouvernement, et par conséquent, le gouvernement n'a pas de rôle dans nos activités. Ainsi il aurait été difficile de tenir compte de la situation précise de la Fondation en rédigeant ce projet de loi.

Les dispositions sont raisonnables du point de vue de ce qu'on exige. Nous ne possédons aucune information qui ne devrait pas être divulguée au public. Le seul problème que j'entrevois concerne le délai prévu pour la rendre publique. D'ici quelque temps, nous n'aurons pas de problème, à mon avis, pour ce qui est de respecter les délais prévus. Par contre, d'ici là, nous aurons sans doute besoin d'un peu de coopération de la part du Commissaire à l'information. D'après ce que j'ai pu comprendre, certaines dispositions du projet de loi permettent au Commissaire à l'information de m'accorder une certaine marge de manoeuvre. Si le comité, et le gouvernement, décident qu'il est approprié de prévoir même un peu plus de souplesse au cours de la première année, nous en serons très reconnaissants.

Le sénateur Milne : Votre conseil d'administration compte-t-il des administrateurs nommés par le gouverneur en conseil?

M. Riddell : Oui. Six membres du conseil d'administration de la Fondation sont nommés par le gouverneur en conseil, y compris le président.

Le sénateur Milne : Travaillent-ils à temps partiel?

M. Riddell : Oui.

Le sénateur Milne : Reçoivent-ils un salaire annuel?

M. Riddell : Non.

Le sénateur Milne : Ainsi cela vous évite l'une des difficultés dont nous a fait part l'un des témoins de ce matin.

M. Riddell : Oui. J'ai consulté les avocats de la Fondation car il est question de deux types de titulaires de charge publique dans le projet de loi. Il y a, d'une part, les titulaires de charge publique

The restrictions on a reporting public office-holder are significantly more onerous than restrictions on a public office-holder, so it was important for us to understand whether they were public or reporting.

The advice I received from the foundation's legal counsel is that our board members are public office-holders but not reporting public office-holders.

Senator Milne: Mr. Phillips, will you please respond to the same question?

Mr. Phillipson: We have a 15-member board of whom seven, including the chair, are GIC appointments. The other eight are appointed by a group of individuals called the members, who are analogous to the shareholders of a company. The members of our board of directors are not paid. We cover their expenses, and they are eligible to receive a small honorarium, which some accept and some do not.

Senator Milne: Have you asked legal counsel whether they can be classified as reporting public office-holders or just public office-holders?

Mr. Phillipson: We have, and my recollection is that they are classed as public office-holders.

Senator Milne: You are not bothered with that particular issue either.

Mr. Ritter, you have recommended that we delete clause 165, which amends Schedule 1 of the act. That is on page 126 of this act. Under "Other Government Institutions," Canadian Wheat Board is added to the act.

You want that either to be deleted or that the Canadian Wheat Board be added to clause 147 on page 119 as the fifth entity?

Mr. Ritter: Yes, with the Export Development Corporation, VIA Rail and so forth.

Senator Milne: We heard from a group this morning that also feel they should be included in section 147. That makes you number six on the list, for some of the same reasons that you have spoken about, namely, releasing confidential information. It seems to me that there are two issues, because your situation is quite different. You say that you are no longer a government agency, even though the government appoints people to your board.

Mr. Ritter: That is right.

et, d'autre part, les titulaires de charge publique principaux. Les restrictions visant les titulaires de charge publique principaux sont beaucoup plus lourdes que celles qui visent un simple titulaire de charge publique, et par conséquent, nous avons tenu à savoir s'il s'agissait dans notre cas de simples titulaires de charge publique ou de titulaires de charge publique principaux.

D'après les conseils que j'ai reçus du conseiller juridique de la Fondation, nos administrateurs sont des titulaires de charge publique, mais non des titulaires de charge publique principaux.

Le sénateur Milne : Monsieur Phillipson, pourriez-vous répondre à la même question?

M. Phillipson : Nous avons un conseil d'administration composé de 15 membres dont sept, y compris le président, sont nommés par le gouverneur en conseil. Les huit autres administrateurs sont nommés par un groupe de personnes qu'on appelle « administrateurs », dont le statut est semblable à celui de l'actionnaire d'une entreprise. Les membres de notre conseil d'administration ne sont pas rémunérés. Nous payons leurs frais, et ils sont le droit de toucher de petits honoraires, que certains acceptent, mais d'autres, non.

Le sénateur Milne : Avez-vous demandé à votre conseiller juridique s'ils doivent être considérés comme des titulaires de charge publique principaux, ou de simples titulaires de charge publique?

M. Phillipson : Oui, nous avons posé la question, et autant que je m'en souviens, ils sont considérés comme de simples titulaires de charge publique.

Le sénateur Milne : Donc, cette différenciation ne vous dérange pas vraiment.

Monsieur Ritter, vous avez recommandé que nous supprimions l'article 165, qui modifie l'annexe 1 de la Loi. Cela se trouve à la page 126 du présent projet de loi. Le nom de la Commission canadienne du blé est ajouté à la liste des « autres institutions fédérales » dans le projet de loi C-2.

Vous souhaitez soit que cela soit supprimé, soit que la Commission canadienne du blé soit la cinquième entité sur la liste qui figure à l'article 147 du projet de loi, page 119?

M. Ritter : Oui, avec Exportation et développement Canada, VIA Rail, et les autres.

Le sénateur Milne : Nous avons reçu un groupe ce matin qui est également d'avis qu'il devrait être inclus dans la catégorie dont il est question à l'article 147. Ainsi vous seriez sixième sur la liste, pour certaines des mêmes raisons que vous avez déjà évoquées, à savoir la nécessité de diffuser des renseignements confidentiels. À mon sens, ces dispositions posent deux problèmes bien distincts, car votre situation est fort différente. Vous dites que vous n'êtes plus une institution fédérale, même si le gouvernement nomme certains de vos administrateurs.

M. Ritter : C'est exact.

Senator Milne: Some are appointed; some are elected. I will ask you the same question about your board members in a minute, but you are completely separate from the government in that you receive no public funding. Is that correct?

Mr. Ritter: We do not receive any public funding. However, we have a federal guarantee for some of our borrowings.

Senator Milne: That is where it comes in.

Mr. Ritter: But our act, senator, specifically states that.

Senator Milne: That is right, you are neither an agent of the Crown nor a Crown corporation, and you are accountable to the farmers of Western Canada who sell their grain through your offices.

I am not sure how we should deal with this matter because the Canadian Wheat Board is another completely different kind of entity that is being grouped with various reporting groups, and reporting public office-holders as well.

Are your board members reporting public office-holders?

Mr. Ritter: No, they are not.

Senator Milne: Your legal advice here says that they are not reporting.

Mr. McLandress: They are part time. It sounds similar to the millennium foundation. They are part-time Governor-in-Council appointees.

Senator Milne: Are they paid on a yearly basis?

Mr. Ritter: No, senator. They are given a retainer, the same as any other director, and then a per diem. That is how we pay all our directors. They are no different from the other directors. All directors have the same status. We are governed by best practices that we view in the corporate world, and directors do not report to Parliament. We have a fiduciary duty to CWB and that is how we function, as would any other publicly traded corporation in this country.

Senator Milne: I do not imagine you were here this morning when the representative of the Information Commissioner appeared before us. Their office strongly recommended that proposed section 147 be removed from this act because it becomes too restrictive and allows government, government boards and government agencies to keep too much private for too long. In fact, the representatives contended that, under the new provisions of this act, information that should be eventually

Le sénateur Milne : Certains sont nommés, et certains sont élus. Je vais vous poser la même question au sujet de vos administrateurs dans quelques secondes, mais d'après ce que vous nous avez dit, vous êtes complètement indépendants du gouvernement en ce sens que vous ne touchez pas de deniers publics. C'est bien ça?

M. Ritter : Nous ne bénéficions d'aucun financement public. Par contre, certains de nos emprunts sont garantis par le gouvernement fédéral.

Le sénateur Milne : C'est là qu'intervient la question de la responsabilité.

M. Ritter : Oui, sénateur, mais la loi qui nous régit le précise déjà.

Le sénateur Milne : C'est exact; vous n'êtes ni mandataire de l'État, ni société d'État, et vous êtes redevables envers les agriculteurs de l'ouest du Canada qui vendent leurs céréales par l'entremise de votre bureau.

Je ne sais pas vraiment comment il faut régler la question, étant donné que la Commission canadienne du blé est une entité complètement différente de celles qui sont classées parmi les divers organismes qui doivent présenter des rapports, et même parmi les titulaires de charge publique principaux.

Vos administrateurs sont-ils des titulaires de charge publique principaux?

M. Ritter : Non.

Le sénateur Milne : C'est ce que vous ont dit vos conseillers juridiques.

M. McLandress : Ils sont administrateurs à temps partiel. Leur situation est semblable à celle décrite par la Fondation des bourses d'études du millénaire. Ce sont des administrateurs à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil.

Le sénateur Milne : Touchent-ils un salaire annuel?

M. Ritter : Non, sénateur. Ils ont droit à une certaine somme qui est versée à titre d'acompte, comme tout autre administrateur, de même qu'à une indemnité quotidienne. C'est ainsi que nous rémunérons tous nos administrateurs. Ils ne sont guère différents d'autres administrateurs. Tous les administrateurs ont le même statut. Nous sommes régis par les pratiques exemplaires qui s'utilisent dans le milieu des affaires, et les administrateurs ne relèvent pas du Parlement. Nous avons une obligation fiduciaire à l'égard de la CCB et c'est ainsi que nous menons nos activités, tout comme n'importe quelle autre société cotée en bourse au Canada.

Le sénateur Milne : Je suppose que vous n'étiez pas là ce matin quand le représentant du Commissaire à l'information a comparu devant le comité. Son bureau recommande vivement que le projet d'article 147 soit supprimé du projet de loi parce qu'il est trop restrictif et permet aux gouvernements, aux conseils d'administration d'organismes gouvernementaux et aux agences gouvernementales de garder confidentielles trop d'informations, et ce pendant trop longtemps. De fait, les représentants de son

released to the public could be kept indefinitely — that is, more than just 15 years, 5 years or 20 years, indefinitely — under the provisions of this act. Do any of you agree? The floor is open.

Mr. Ritter: There are a number of differences in our organization. First, the money the CWB uses, or has used, comes from the marketplace. It is farmers' money. Once in a blue moon, like once in 15 years, there may be a call on the government guarantees because of market conditions, which would work out to a de minimus little number like one cent a bushel or two cents a bushel over that whole term. The huge amount of money that we deal with comes from the marketplace. We are a commercial organization, in competition with other commercial organizations from around the world. Accordingly, to have us open to access to information when they are not would put us at a competitive disadvantage.

Senator Milne: You want to keep your strategy secret?

Mr. Ritter: Absolutely. They keep theirs secret. They certainly do.

Senator Milne: They certainly do, yes. To all three of you, are you afraid that if Bill C-2 passes and you attempt to refuse disclosure order under proposed section 18(b) of this bill that competitors or individuals will tie up your organizations in court in an effort to force you to release sensitive information? Perhaps this question is mainly for the representatives from the Canadian Wheat Board, but I would like to hear from the other two groups as well.

Mr. McLandress: At the risk of sounding cynical, if I were them, I would do it. It is business. It is fierce competition, and in many ways they would be foolish not to try.

Senator Milne: They will not be shy in trying it.

Mr. McLandress: Certainly not. It is a highly competitive business; I would expect them to do it. It would become part of our business. My department would get a little bigger. I do not want a bigger department.

Senator Milne: The farmers would get a little poorer, too.

Mr. Ritter: That is right. We do our best to find out what our competitors are selling their grain for, but we do not have a tool like this Access to Information Act to find that out. We find out more general information rather than specific details of any sales. From the customer's point of view, it is like buying a car. I do not want my dealer to tell everyone what I paid for my car, largely because I would probably get taken on it. That information is viewed in the commercial world as confidential. Also, my dealer has never told me what he sold a similar car

bureau ont affirmé que, aux termes des nouvelles dispositions du projet de loi C-2, des renseignements qui devraient finir par être diffusés au public pourraient demeurer confidentiels indéfiniment — c'est-à-dire, pas seulement pendant 15 ans, 5 ans ou 20 ans, mais indéfiniment — d'après ce que prévoit le projet de loi. Êtes-vous d'accord? À vous la parole.

M. Ritter : La Commission se distingue des organismes que vous avez mentionnés de diverses façons. Premièrement, l'argent qu'utilise la CCB vient du marché. C'est l'argent des agriculteurs. Très rarement — c'est-à-dire, peut-être une fois tous les 15 ans — en raison des conditions du marché mais dans de tels cas, il s'agirait d'une somme minime — mettons un sous le boisseau ou deux sous le boisseau pour toute la période. Mais la plus grosse partie des crédits que nous avons à administrer vient du marché. Nous sommes une organisation commerciale qui concurrence d'autres organisations commerciales du monde. Par conséquent, nous obliger à accorder un accès libre aux informations concernant nos activités, alors que les autres ne sont pas tenus de le faire, nous désavantagerait par rapport à nos concurrents.

Le sénateur Milne : Vous voulez que votre stratégie reste secrète?

M. Ritter : Oui, absolument. La leur reste secrète. Ça, c'est certain.

Le sénateur Milne : Oui, tout à fait. Je voudrais adresser une question à vous trois : Craignez-vous, si le projet de loi C-2 est adopté et vous refusez de vous conformer à une ordonnance de divulgation aux termes du projet d'alinéa 18b) du projet de loi, que des concurrents ou des particuliers vous empêchent de mener à bien vos activités en vous forçant à vous défendre contre des actions en justice visant à vous obliger à divulguer des renseignements confidentiels? Je suppose que cette question s'adresse surtout aux représentants de la Commission canadienne du blé, mais j'aimerais bien entendre le point de vue des deux autres groupes également.

M. McLandress : Au risque de vous sembler cynique, je dirais que si j'étais à leur place, c'est ça que je ferais. C'est normal en affaires. La concurrence est féroce, et d'une certaine manière, ils seraient bêtes de ne pas tenter leur chance.

Le sénateur Milne : Et ils n'hésiteront pas à tenter leur chance.

M. McLandress : Non, certainement pas. C'est un secteur fort concurrentiel; je m'attendrais à ce qu'ils le fassent. Cela deviendrait une activité permanente de la Commission. Mon service s'agrandirait. Mais je ne souhaite pas qu'il s'agrandisse.

Le sénateur Milne : Et les agriculteurs s'appauvriraient.

M. Ritter : C'est exact. Nous faisons de notre mieux pour savoir combien font payer nos concurrents pour les céréales qu'ils vendent, mais nous n'avons pas un outil comme la Loi sur l'accès à l'information pour le savoir. Nous recueillons des informations générales, plutôt que des détails spécifiques relatifs aux ventes. Du point de vue du client, c'est un peu analogue à l'achat d'une voiture. Je ne veux pas que mon concessionnaire dise à tout le monde combien j'ai payé ma voiture, surtout parce que je l'aurais probablement payée trop cher. Dans le milieu commercial, ce

to my neighbour for. That is the reality of how business is done. Customers would feel jeopardized and harmed if that information were released through us.

Mr. Riddell: The business of the Canada Millennium Scholarship Foundation is significantly different from that of the Canadian Wheat Board.

Senator Milne: That is why I directed my commercial questions to Mr. Ritter.

Mr. Riddell: First, almost all our money comes from government. We have had donations from private companies, but they were relatively small compared to the \$2.5 billion we received from the Government of Canada.

Second, the information that we hold at the foundation is largely information on individuals. As such, it is protected by the privacy legislation. I hold information with respect to family incomes, students' need, and the amount of financial assistance students receive. If they were not protected by privacy legislation, I would be here expressing concerns about being required to hand over that kind of information. That simply is not being proposed here. That information is protected by law, so the information I have is not normally of a sort that we would be expected to divulge.

Third, unfortunately I do not have any competitors. I would be happy to have competitors to help students, because students do not get enough from me. If they could get more from someone else, I would be delighted.

Senator Milne: More power to them. Mr. Phillipson, and the Canada Foundation for Innovation, you do hold confidential information. You have some commercial applications.

Mr. Phillipson: No, senator. Our funding, like the millennium scholarship foundation, comes from government. When we award a grant for infrastructure to a university or college, we are allowed to provide up to 40 per cent of the capital. It is up to the institution to get the other 60 per cent.

Senator Milne: They then own the information?

Mr. Phillipson: Often they receive funding from a private sector partner, but that information as to where the total funding comes from must be divulged to us before we disburse our funds because we must be comfortable that they have the other 60 per cent. That information is public.

genre d'information est considéré confidentiel. De plus, mon concessionnaire ne m'a jamais dit combien il a fait payer une voiture semblable à mon voisin. C'est ça la réalité des affaires. Les clients auraient l'impression d'avoir subi un préjudice si cette information était diffusée par l'entremise de la Commission.

M. Riddell : Les activités de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire sont très différentes de celles de la Commission canadienne du blé.

Le sénateur Milne : C'est pour ça que j'ai demandé à M. Ritter de répondre aux questions d'ordre commercial.

M. Riddell : D'abord, presque tous nos crédits viennent du gouvernement. Nous avons reçu des dons de certaines entreprises privées, mais il s'agissait de sommes relativement mineures comparativement aux 2,5 milliards de dollars que nous verse le gouvernement du Canada.

Deuxièmement, les renseignements que nous possédons à la Fondation sont surtout des renseignements personnels sur des particuliers. En conséquence, ces renseignements sont protégés par la Loi sur la protection des renseignements personnels. Par exemple, la Fondation possède des renseignements sur les revenus familiaux, les besoins financiers des étudiants, et le montant de l'aide financière qu'ils reçoivent. Si ces renseignements n'étaient pas protégés par la loi, je serais ici en train de protester contre le fait qu'on m'oblige à les divulguer. Ce n'est pas du tout ce qui est proposé. De tels renseignements sont déjà protégés par la loi, si bien que ceux que je possède ne représentent pas le genre d'information que nous aurions normalement à diffuser.

Troisièmement, je n'ai malheureusement pas de concurrents. Je serais bien heureux d'avoir des concurrents qui souhaitent aider les étudiants, parce que les étudiants ne reçoivent pas suffisamment d'aide de la part de la Fondation. S'ils pouvaient en obtenir ailleurs, je serais tout à fait ravi.

Le sénateur Milne : On leur souhaite bonne chance. Monsieur Phillipson, la Fondation canadienne pour l'innovation garde certains renseignements confidentiels. Vous recevez un certain nombre de demandes d'entreprises commerciales.

M. Phillipson : Non, sénateur. Notre financement, comme celui de la Fondation des bourses d'études du millénaire, vient du gouvernement. Lorsque nous accordons une bourse à une université ou à un collège pour un projet d'infrastructure, on nous permet d'octroyer jusqu'à 40 p. 100 du capital. C'est à l'établissement concerné d'obtenir les autres 60 p. 100.

Le sénateur Milne : À ce moment-là, l'information leur appartient?

M. Phillipson : Il arrive souvent qu'ils reçoivent des crédits d'un partenaire du secteur privé, mais l'information concernant le financement au complet doit nous être divulguée avant que nous n'acceptions de verser les fonds, étant donné que nous devons avoir la certitude qu'ils ont pu recueillir les autres 60 p. 100. Cette information-là est publique.

Every grant that we award is public. It is on our website, in a user-friendly fashion, so that people do not even have to write if they do not wish to do so.

Senator Milne: I realize that, but then the information that this research leads to is then owned by the person who does the research or the institution under which they do it?

Mr. Phillipson: Yes.

Senator Milne: You do not get feedback on that research whatsoever?

Mr. Phillipson: That is right. We do not own the research activity. Of course, the research usually becomes public because most researchers like to publish their work.

Senator Milne: As long as it is funded by a public institution, but if it is funded partially by a private company, that is a different matter.

Mr. Phillipson: There are good guidelines and rules in place at universities.

This is really beyond our jurisdiction what restrictions private sector partners can place on the publication and the release.

Senator Milne: There have been court cases over it.

Mr. Phillipson: Absolutely. The essence of our operation is the merit-review system. We award grants based on merit and we use about 1,000 experts around the world. We have peer review. The actual reviews of the content are sent to each of the applicants following the adjudication. We do not wait for them to ask. What we do not provide are the names of the reviewers, and that is a time-honoured mechanism in the academic and research system.

That was understood in the privacy and access legislation because it indicated that grants made to individuals are exempt, but our grants are made to institutions, not to individual researchers. That is why I have indicated the addition of two words, "and institutions." We should be allowed to withhold the identity of the reviewer, as we currently do. Without that confidentiality we would either not have the 1,000 expert reviewers or, of even greater concern, that they would be less than candid in their reviews, knowing that their identity will be made known to the applicants.

Senator Milne: Do you mean to their peers?

Mr. Phillipson: Exactly.

Chaque bourse que nous accordons est publique. L'information est publiée sur notre site Web dans un format tout à fait convivial, de sorte que les gens n'ont même pas à nous écrire s'ils ne souhaitent pas le faire.

Le sénateur Milne : Oui je sais, mais ensuite les informations qui sont le résultat de cette recherche appartiennent à la personne qui fait les recherches ou à l'établissement où sont menées les recherches?

M. Phillipson : Oui.

Le sénateur Milne : Donc, on ne vous fournit pas d'information sur les recherches proprement dites?

M. Phillipson : C'est exact. Nous ne sommes pas les propriétaires du projet ou de l'activité de recherche. Bien entendu, les résultats deviennent publics normalement parce que la plupart des chercheurs veulent publier leurs résultats.

Le sénateur Milne : Si c'est financé par un établissement public, oui, mais si les recherches sont financées en partie par une entreprise privée, c'est une autre affaire.

M. Phillipson : Les universités ont tout de même de bonnes directives et de bons règlements à ce sujet.

Quoi qu'il en soit, les restrictions que peuvent imposer les partenaires du secteur privé en matière de publication et de diffusion d'information ne sont vraiment pas de notre ressort.

Le sénateur Milne : Mais cette question a donné lieu à des poursuites judiciaires.

M. Phillipson : Oui, tout à fait. L'activité principale de la Fondation consiste à appliquer un système d'évaluation axé sur l'excellence. Nous accordons des bourses en fonction de la qualité de la proposition et nous avons recours à environ 1 000 experts dans le monde entier à cette fin. Nous avons également un système de contrôle par les pairs. Les évaluations de la proposition sont envoyées à chacun des demandeurs une fois les décisions prises. Nous n'attendons pas qu'ils nous en fassent la demande. Par contre, nous ne leur fournissons pas le nom des évaluateurs, et cette façon de faire est effectivement consacrée par l'usage dans le milieu de la recherche et universitaire.

Cette réalité est bien comprise étant donné que la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information prévoient bien que les bourses accordées à des particuliers sont exclues, mais le fait est que nos bourses sont accordées aux établissements eux-mêmes, et non pas à des chercheurs individuels. Voilà pourquoi je demande qu'on ajoute « et les établissements ». Nous devrions avoir le droit de ne pas divulguer le nom de l'évaluateur, comme c'est actuellement le cas. En l'absence de cette confidentialité, nous n'aurions pas accès aux 1 000 experts qui participent à ces évaluations ou encore — et c'est encore plus grave — ils ne seraient pas tout à fait francs en préparant leurs évaluations, sachant que leur identité finirait par être connue des demandeurs.

Le sénateur Milne : C'est-à-dire leurs collègues?

M. Phillipson : Voilà.

Senator Joyal: What distinguishes your situation from that of the Canada Council for the Arts? The Canada Council for the Arts grants to individual artists and individual institutions, like the Toronto Symphony Orchestra or the Nova Scotia Museum or the Winnipeg Art Gallery, there are thousands of them.

The various Canadian research councils give grants to individuals and sometimes to institutions on the basis of merit, of peer review. What distinguishes your status from the other institutions?

Mr. Phillipson: I cannot speak about the Canada Council of the Arts; I am not sufficiently familiar with its *modus operandi*. However the three research-granting councils, the social sciences and humanities, natural sciences and engineering, and Canadian institutes of health research, make their grants available to individuals. It may be one individual or a group, but they are the ones to whom the grants are awarded.

Our applicants are the institutions, with researchers behind the grant, and we have to know who they are and their research records. However, the official applicants are the institutions and the exemption currently is for grants made to individuals. Therefore the three granting councils are exempt. In other words, they do not have to divulge the identity of the reviewers. They do have to provide the content of the review, and they all do it without being asked.

Senator Joyal: It would be worthwhile to know how the Canada Council for the Arts operates, because it gives to museums, orchestras, and opera houses; I can name many.

Mr. Phillipson: If it is made on the basis of a merit-review system using experts, then I would assume it is similar, but I do not have that information.

Senator Joyal: Could you inquire and come back to us with more information? It would be helpful to know of a parallel body that received its money from the government. Our chair is involved in the Art Gallery of Nova Scotia, as I recall.

Sometimes a museum applies for a budget, and has to provide fundraising from private sources and government-matching scenarios, and there are double sources of financing which puts the institution in competition with other museums and so on. It would be helpful for us to understand your case as it is distinguished from other cases.

The Chairman: Perhaps you could send a reply to the clerk of the committee.

Le sénateur Joyal : Et en quoi votre situation est-elle différente de celle du Conseil des arts du Canada? Le Conseil des arts du Canada accorde des bourses à des artistes individuels ainsi qu'à des institutions, comme l'Orchestre symphonique de Toronto, le Musée de la Nouvelle-Écosse ou le Musée des beaux-arts de Winnipeg; il y en a des milliers.

Les différents conseils de recherche au Canada accordent des bourses à des particuliers, et parfois des établissements, en fonction de leur qualité, et ce par suite d'une évaluation par les pairs. Qu'est-ce qui vous distingue donc d'autres institutions du même genre?

M. Phillipson : Je ne peux pas parler pour le Conseil des arts du Canada; je ne connais pas suffisamment son mode de fonctionnement. Cependant, les trois conseils de recherche subventionnaires — soit le Conseil de recherches en sciences humaines, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, et les Instituts de recherche en santé du Canada — donnent des bourses à des particuliers. Il peut s'agir d'une seule personne ou d'un groupe de personnes, mais les récipiendaires des bourses sont effectivement des personnes et non pas des établissements.

Quant à nous, les demandes sont faites par les établissements eux-mêmes, de concert avec les chercheurs qui sont à l'origine de la demande de bourse, et il nous faut donc savoir qui sont les chercheurs et quels sont leurs antécédents en matière de recherche. Il reste que les demandeurs officiels sont les établissements d'enseignement, alors que l'exemption actuelle ne s'applique qu'aux personnes. Ainsi les trois conseils subventionnaires sont exclus. Autrement dit, ils ne sont pas tenus de divulguer l'identité des évaluateurs. Par contre, ils sont obligés de remettre une copie de l'évaluation au demandeur, et tous le font sans même qu'on le leur demande.

Le sénateur Joyal : Il serait utile de savoir comment procède le Conseil des arts du Canada, car ce dernier accorde des bourses aux musées, aux orchestres, et aux opéras; je pourrais vous en nommer beaucoup qui en ont reçu.

M. Phillipson : S'ils ont recours à un système d'évaluation qui repose sur l'opinion d'experts, je présume que c'est un système semblable, mais je ne suis pas au courant.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous vous renseigner et nous faire parvenir cette information? Il serait utile de connaître la situation d'un organisme parallèle qui est financé par le gouvernement. Autant que je me souviene, notre président participe aux activités du Musée des beaux-arts de la Nouvelle-Écosse.

Parfois un musée demande un budget et doit faire une collecte de fonds auprès de sources privées pour obtenir éventuellement une subvention de contrepartie; parfois il y a deux sources de financement, ce qui veut dire que l'institution concernée entre nécessairement en concurrence avec d'autres musées ou institutions. Donc, il nous serait utile de bien comprendre votre situation et ce qui la distingue de celles d'autres établissements.

Le président : Peut-être pourriez-vous faire parvenir votre réponse au greffier du comité.

Senator Zimmer: If I could just add to that, as the past President of the Royal Winnipeg Ballet, one of the things we protected very carefully were the donors and any information on donations. I can sympathize with your situation because it is a competitive world now, especially since governments cannot fund all of these organizations anymore, so there is more private fundraising going on. We protected our donors' information and the amounts that they gave.

Mr. Phillipson: It is important to distinguish us from the Canadian Wheat Board where their concern, which I can understand, is one of competition. We are not concerned about the competition getting access to our reviewers, but we are concerned that the reviewers will not give us a frank opinion of an application if they know that their identities will be made known to their colleagues around the world.

Senator Cowan: Dr. Phillipson, I have a question with respect to the amendments that you are proposing on the first page of the brief of Canada Foundation for Innovation. You request that the relevant sections of Bill C-2 be amended. I could not find those quickly; are you able to give us a reference?

Mr. Phillipson: I would have to provide that to you.

Senator Cochrane: I have a question for Mr. Riddell, from the Millennium Scholarship Foundation. If you spoke to this in your address I apologize, but I read recently that the Canada Millennium Scholarship Foundation has used the services of consultants to understand how this proposed legislation will affect it, and to propose systems that will permit the foundation to meet the requirements of Bill C-2. Have you been able to determine how this proposed legislation will affect you? If so, could you indicate how long you think you will need in order to comply with this proposed legislation.

Mr. Riddell: We engaged the services of Consulting and Audit Canada to advise the foundation on procedures and systems we would need to put in place. They analyzed the legislation for us, as did our lawyers, and we came up with a list of things we need to do.

We have subsequently hired another consultant who is working for other government departments to assist us. In other words, I am assuming that this will become law sooner rather than later, and we are taking all the steps necessary so that when the law is put into force we will be able to comply with every detail of it. We are building the systems so we will be able to comply.

Senator Cochrane: Tell me about your auditing. Do you have the Auditor General come in and audit everything that you do? Does the Auditor General come in and look at the whole of the foundation?

Le sénateur Zimmer : Si vous me permettez d'ajouter quelque chose, à titre d'ex-président du Royal Winnipeg Ballet, nous avons toujours beaucoup protégé le nom des donateurs et toute information concernant les dons. Je compatis à votre situation, parce que notre monde est concurrentiel à présent, surtout que les gouvernements ne peuvent plus se permettre de financer tous ces organismes; il y a donc nécessairement plus de collectes de fonds auprès de sources privées. Mais nous avons toujours protégé l'information sur nos donateurs et le montant de leurs dons.

M. Phillipson : Il faut bien nous distinguer de la Commission canadienne du blé dont la préoccupation est d'ordre concurrentiel, ce que je peux comprendre. Notre préoccupation n'est pas d'ordre concurrentiel en ce qui concerne l'accès à nos évaluateurs, mais nous craignons que les évaluateurs ne se permettent pas d'être tout à fait francs en évaluant une demande de bourse, s'ils savent que leur identité sera connue des collègues de toutes les régions du monde.

Le sénateur Cowan : Monsieur Phillipson, j'ai une question au sujet des amendements que vous proposez à la première page du mémoire de la Fondation canadienne pour l'innovation. Vous dites que les articles pertinents du projet de loi C-2 devraient être modifiés. Je n'ai pas pu les retrouver rapidement; pourriez-vous nous dire de quels articles il s'agit au sujet?

M. Phillipson : Je devrai vous faire parvenir cette information.

Le sénateur Cochrane : J'ai une question pour M. Riddell de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Si vous avez déjà abordé ce point dans votre exposé liminaire, je m'en excuse d'avance; j'ai récemment lu que la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire a recours aux services d'experts-conseils qui sont chargés de déterminer les effets possibles du projet de loi sur la Fondation et de proposer des mécanismes qui permettront à la Fondation de se conformer aux exigences du projet de loi C-2. Avez-vous donc réussi à déterminer quels seront les effets du projet de loi sur la Fondation? Dans l'affirmative, pourriez-vous nous dire de combien de temps vous avez besoin pour être à même de vous conformer aux nouvelles dispositions législatives?

M. Riddell : Nous avons eu recours aux services de Conseils et Vérification Canada afin d'obtenir des conseils sur les procédures et mécanismes qu'il nous faudrait établir. Ils ont analysé le projet de loi, tout comme nos avocats, d'ailleurs, et nous avons ensuite dressé une liste de choses que nous devons faire.

Nous avons ensuite engagé un autre expert-conseil, qui travaille pour d'autres ministères fédéraux, afin qu'il nous aide. En d'autres termes, je présume que ce projet de loi sera adopté relativement rapidement, et par conséquent nous prenons nos dispositions pour être en mesure de nous conformer à chacune des dispositions du projet de loi C-2 lorsqu'il aura force de loi. Nous sommes en train d'élaborer les systèmes qui vont nous permettre de nous y conformer.

Le sénateur Cochrane : Parlez-moi de votre procédure de vérification. La vérificatrice générale se charge-t-elle de vérifier l'ensemble de vos activités? Est-ce le rôle de la vérificatrice générale d'examiner l'ensemble des activités et dépenses de la Fondation?

Mr. Riddell: When we received the money from the Government of Canada the operations of the foundation were not subject to audit by the Auditor General of Canada. Her audit was completed when she determined that the money has passed correctly from the Government of Canada to the foundation.

The foundation is not part of the Government of Canada. It is an independent and arm's-length body. The previous government, in its budget in 2005, amended legislation which allowed the Auditor General to conduct program audits of the foundation and the Auditor General is currently at the foundation conducting a performance audit. She is conducting that audit as part of a general audit of the federal government's activities in supporting students in such a way that their access is enhanced or made more equitable. She is primarily looking at the controls that the foundation has in place to ensure that the roughly \$350 million that we pay to students each year is paid according to the legislation under which we operate and under the policies established by both the Government of Canada and the board.

Senator Cochrane: How often will she come? Will she come every year?

Mr. Riddell: No, she will not come every year. Under the legislation in which she is coming, that is not what the government of the day proposed. She is there and she is able to come and look at what we do. We are audited annually by our own auditors. They are appointed by the members of the foundation, so there is an external auditor appointed by the members of the foundation. There is also an internal auditor who is appointed by the board who conducts internal audits which are available to the external audit. The financial statements of the foundation, together with the report of the auditor, are made available in the foundation's annual report each year.

Senator Cochrane: When were you established?

Mr. Riddell: We were established in 1998, in preparation for Canada's celebration of the new millennium. The money was transferred to the foundation in late summer of 1998. We began operations after having conducted public consultations on how the money should be used at the end of 1999.

Senator Comeau: As I understand, Mr. Phillipson, the CFI funds projects in order to prepare universities and other research institutions to better conduct research projects. I understand the research project is not the end to a means; it is the research itself that is being sought, is it?

Mr. Phillipson: Our mandate is to fund the infrastructure, which includes equipment, facilities, laboratories, databases and computing equipment. We fund only the infrastructure.

M. Riddell : Au moment où nous avons reçu les fonds du gouvernement du Canada, la vérificatrice générale du Canada n'était pas appelée à vérifier les activités de la Fondation. Ainsi sa vérification était terminée du moment qu'elle a déterminé que les fonds en question avaient été versés à la Fondation par le gouvernement du Canada conformément aux règles appropriées.

La Fondation ne fait pas partie du gouvernement du Canada. C'est un organisme autonome et indépendant. Dans son budget de 2005, le gouvernement précédent a annoncé que la loi serait modifiée de façon à permettre à la vérificatrice générale d'effectuer des vérifications de programmes à la Fondation, et il se trouve que la vérificatrice générale est actuellement en train d'effectuer une vérification de l'optimisation des ressources à la Fondation. Cette vérification-là fait partie intégrante d'une vérification générale des activités du gouvernement visant à améliorer ou à rendre plus équitable l'accès à l'aide financière pour les étudiants. Elle examine surtout les contrôles établis par la Fondation en vue de s'assurer que les 350 millions de dollars environ que nous versons aux étudiants chaque année leur sont versés conformément aux dispositions de la loi qui vise nos activités et aux politiques établies à la fois par le gouvernement du Canada et par le conseil d'administration.

Le sénateur Cochrane : Et à quelle fréquence effectue-t-elle des vérifications chez vous? Une fois par an?

M. Riddell : Non, elle n'effectue pas des vérifications chaque année. Aux termes de la loi qui l'autorise à nous vérifier, ce n'est pas du tout ce qui était prévu par le gouvernement de l'époque. Donc, elle est présente et elle peut venir vérifier nos activités. Nous faisons également l'objet d'une vérification annuelle par nos propres vérificateurs. Ils sont nommés par les administrateurs de la Fondation; donc un vérificateur externe est nommé par les administrateurs de la Fondation. Il y a également un vérificateur interne, nommé par le conseil d'administration, qui effectue des vérifications internes qui sont ensuite mises à la disposition du vérificateur externe. Les états financiers de la Fondation, de même que le rapport du vérificateur, sont publiés dans le rapport annuel de la Fondation.

Le sénateur Cochrane : La Fondation a été créée quand?

M. Riddell : Elle a été créée en 1998, en prévision des activités canadiennes liées au nouveau millénaire. Les fonds ont été versés à la Fondation vers la fin de l'été de 1998. Nous avons donc lancé nos activités vers la fin de 1999, après avoir mené des consultations publiques sur l'utilisation des crédits.

Le sénateur Comeau : Si je comprends bien, monsieur Phillipson, la FCI finance divers projets afin de permettre aux universités et aux autres établissements de recherche d'améliorer leur capacité de mener à bien des projets de recherche. Je crois savoir que le projet de recherche proprement dit n'est pas une fin en soi; ce sont plutôt les résultats de la recherche qui vous intéressent, n'est-ce pas?

M. Phillipson : Nous avons comme mandat de financer des projets d'infrastructure, qui peuvent comprendre l'équipement, les installations, les laboratoires, les bases de données, et le matériel

The operating costs to actually do the research have to be funded from other sources, such as the three granting councils or other sources.

Senator Comeau: I am a little bit off the subject of accountability at this point, but I find it interesting what you are doing. If an application were to be made, a research project itself would not be submitted. It would be: Here is the University of Ottawa; we wish to enhance our research capabilities because we have X number of professors who we think will be able to develop new and innovative projects. However, you would not look at projects themselves?

Mr. Phillipson: Not quite. To be eligible to apply the CFI, the institution first has to provide us with their strategic research plan, and then their applications, subsequently, have to align with their research plan. Whether they apply for funding for infrastructure, equipment or a new laboratory, the focus is on the infrastructure, but they have to indicate, in detail, what type of research they will conduct and the researchers. There is a whole section of the application that deals with the research that will be conducted. In other words, it is not simply a case of buying a piece of equipment or funding a piece of equipment for the university and then hoping they will put it to good use. The applications are assessed on the excellence of the research that is to be conducted and on the need for the particular infrastructure.

Senator Comeau: The result, as I understand it, is to enhance research productivity for the benefit of all Canadians. Should that not read “humanity”? If you do a research project, the goal is to publish.

Mr. Phillipson: Yes.

Senator Comeau: Therefore, we are offering something to humanity, rather than just to Canada.

Mr. Phillipson: Certainly, knowledge, which is transmitted usually the day it is discovered, is there for the benefit of humanity. Some of our other projects which are more applied technology development — because our mandate includes both research and technology development — the impact may be on a more local level, may help a Canadian citizen.

Senator Comeau: That is when the private sector may be one of the partners?

Mr. Phillipson: Exactly. The legislation and our funding agreement say that our research should ultimately produce benefits for Canadians, but you are quite right that it often produces benefits for humanity worldwide. One can think of

informatique. Nous ne finançons que les dépenses liées à l'infrastructure. Les frais de fonctionnement liés à la recherche proprement dite doivent être financés par d'autres moyens — par exemple, par l'entremise de subventions obtenues des trois conseils subventionnaires ou grâce à d'autres sources.

Le sénateur Comeau : Je sais que je m'éloigne un peu de la question de la responsabilité, mais vos activités me semblent intéressantes. Donc, lorsqu'on fait une demande chez vous, la demande ne porte pas sur un projet de recherche à proprement parler. On vous dit, par exemple, nous sommes l'Université d'Ottawa et nous souhaitons améliorer notre capacité de recherche étant donné que nous avons X nombre de professeurs qui, selon nous, seront à même de définir de nouveaux projets novateurs. Donc, vous n'examinez pas les projets à proprement parler, n'est-ce pas?

M. Phillipson : Pas tout à fait. Pour être admissible à une bourse de la FCI, l'établissement doit d'abord nous fournir son plan de recherche stratégique, et sa demande doit ensuite cadrer avec ce même plan de recherche. Qu'il nous demande des crédits pour financer un projet d'infrastructure, l'achat de nouveau matériel ou la construction d'un nouveau laboratoire, l'accent est sur l'infrastructure; il reste qu'on doit indiquer en détail la nature des recherches qui seront menées et le nom des chercheurs. Il y a toute une section du formulaire de demande qui porte sur les recherches qui seront menées. Autrement dit, il ne suffit pas qu'une université nous dise qu'elle souhaite acheter tels équipements pour que nous acceptions en espérant que cette acquisition soit profitable. Les demandes sont au contraire évaluées en fonction de l'excellence de la recherche proposée et de l'importance des besoins en ce qui concerne les améliorations d'infrastructure souhaitées.

Le sénateur Comeau : Si je comprends bien, votre objectif consiste à rehausser l'utilité de la recherche pour le bien de tous les Canadiens. Ne devrait-on pas parler plutôt de « l'humanité »? Si on décide de faire des recherches, c'est bien pour pouvoir en publier les résultats.

M. Phillipson : En effet.

Le sénateur Comeau : Par conséquent, c'est quelque chose qui est offert à l'ensemble de l'humanité, et pas juste aux citoyens du Canada.

M. Phillipson : Il ne fait aucun doute que les nouvelles connaissances, qui sont généralement diffusées le jour même où on les découvre, profitent à l'ensemble de l'humanité. Dans le cas d'autres projets que nous finançons, qui portent davantage sur le développement de la technologie appliquée — étant donné que notre mandat inclut non seulement la recherche, mais le développement technologique — l'impact peut se situer davantage au niveau local, et donc aider un citoyen canadien.

Le sénateur Comeau : Vous parlez d'une situation où le secteur privé est l'un des partenaires, je suppose?

M. Phillipson : Exactement. La loi et notre accord de financement prévoient que la recherche que nous finançons devrait finir par profiter aux Canadiens, mais vous avez raison de dire que très souvent elle profite à l'ensemble de l'humanité. On

many examples. Canadian scientists were the ones who sequenced the SARS virus during the SARS outbreak. That knowledge was transmitted around the world within 10 minutes and the other countries which were experiencing SARS benefited from it immediately. If there is anything that is global today, it is certainly research and knowledge.

Senator Comeau: My next question is for Mr. Riddell. You mentioned that you had a public consultation some years ago when you were setting up the Millennium Scholarship Fund, and this was obviously to seek views of Canadians as to how and to whom the scholarship should be directed. Do you have these public consultations or do you have a plan to have such consultations in the future in order to establish whether requirements or desires have changed, and how often would these consultations happen?

Mr. Riddell: First, before any Canada Millennium Scholarship Foundation major program is put in place, there are public consultations. The public consultation in 1998 was with respect to the use of the money that the foundation would provide to people on the basis of need. These are commonly called bursaries. There followed a public consultation in 1999-2000, prior to the establishment of the foundation's Excellence Award Program, which are awards granted on the basis of merit, without consideration of financial situation, commonly referred to as scholarships. We held another public consultation in 2003, prior to establishing the foundation's research program, to determine the people who were most knowledgeable about the need for information about student financial assistance and how its design affects student behaviour, what was needed to be known, following which we put in place the foundation's research program.

Then, in accordance with the foundation's legislation, we were required to produce a midterm review of the operations of the foundation. Actually, the legislation simply required a report on the foundation's operations. Since the foundation was already making annual reports in quite a lot of detail about what it was doing, my board decided to commission an external review which would be essentially a compliance audit, a performance audit and an evaluation rolled into one. That was done by an independent team led by Queen's University but involving people from a number of institutions across Canada. That was completed.

Then, in 2004, we held a public consultation on what the Queens' review team had found. As a result of that, there was a change in the foundation's funding for some of its bursaries. Previously we had been providing bursaries solely on the basis of need, need being the cost of attendance minus the resources at a person's disposal. What happens, strangely, when you do that in

peut trouver de nombreux exemples de recherche de ce genre. Il se trouve que ce sont des scientifiques canadiens qui ont découvert la séquence génomique du virus du SRAS lors de la poussée du SRAS. Cette nouvelle connaissance a été transmise au monde entier dans les 10 minutes qui ont suivi et les autres pays où était présent le virus du SRAS en ont profité immédiatement. S'il y a quelque chose de mondial de nos jours, c'est bien la recherche et les connaissances en général.

Le sénateur Comeau : La prochaine question s'adresse à M. Riddell. Vous avez dit que vous avez mené des consultations publiques il y a quelques années au moment de créer la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, et là vous souhaitiez évidemment connaître les vues des Canadiens sur les mécanismes à adopter et les éventuels récipiendaires des bourses. Tenez-vous régulièrement des consultations publiques ou avez-vous établi un plan de consultations futures, afin de savoir si certaines exigences ou certains désirs auraient changé, et dans l'affirmative, à quelle fréquence ont-elles lieu?

M. Riddell : D'abord, avant la création d'un programme important par la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, il y a nécessairement des consultations publiques. Les consultations publiques organisées en 1998 visaient à déterminer en fonction de quels critères les fonds seraient octroyés aux étudiants ayant besoin d'aide financière. Ce sont ce qu'on appelle communément des bourses. Il y a eu ensuite des consultations publiques en 1999-2000, avant la création du Programme des prix d'excellence de la Fondation, qui sont des bourses d'études accordées selon des critères d'excellence, sans tenir compte de la situation financière de l'intéressé. Nous avons organisé d'autres consultations publiques en 2003, avant de mettre sur pied le programme de recherche de la Fondation, afin de déterminer quelles personnes possédaient le plus d'expertise relativement aux besoins d'information sur les programmes d'aide financière aux étudiants et comment la structure de ces derniers influe sur le comportement des étudiants, et quelles informations étaient requises, et c'est après que nous avons mis sur pied le programme de recherche de la Fondation.

Ensuite, conformément à la loi régissant la Fondation, nous avons été tenus de produire un rapport d'examen de mi-mandat des activités de la Fondation. De fait, la loi prévoyait simplement que la Fondation prépare un rapport sur les activités de la Fondation. Comme cette dernière publiait déjà des rapports annuels fort détaillés au sujet de ses activités, notre conseil d'administration a décidé de commander une étude externe qui comprendrait une vérification de la conformité, une vérification de l'optimisation des ressources, et une évaluation. Cette étude a été effectuée par une équipe indépendante dirigée par l'Université Queen's mais qui comprenait des représentants de beaucoup d'établissements différents du Canada. Donc, cette étude-là a bel et bien été effectuée.

Ensuite, en 2004, nous avons tenu des consultations publiques sur les constatations de l'équipe d'examen de l'Université Queens. Par suite de ces consultations, des changements ont été apportés aux critères qui sous-tendaient le financement de certaines bourses versées par la Fondation. Précédemment nous accordions des bourses d'entretien uniquement en fonction des besoins des

the Canadian situation — and the foundation was not unique in this — is that you end up giving interest-free loans and grants to middle-class people and interest-free loans to poor people. They do not get grants. That is because the poor tend to minimize their costs.

As a result of the consultation that we conducted in 2004, the foundation introduced a new program, which began its operation last year, to provide bursaries to students not necessarily on the basis of their need — they must still have need — but on the basis of their family income to ensure people from lower incomes actually receive their share of non-repayable student financial assistance. There has been a regular history at the foundation of holding public consultations on any program before it is put into place.

In addition, each year we hold an annual general meeting to discuss the operations of the foundation. To ensure people are there to discuss what we are doing and to be able to critique it properly, we hold it in conjunction with the Canadian Association of Student Financial Aid Administrators. This means that we guarantee an audience of roughly 80 people who are among the most knowledgeable people about student financial assistance because they have these students in their offices all year long. They know what their problems are. They are able to provide advice to the foundation about the programs we are running, what better information might be communicated to students about them and how they can be improved.

I would like to come back to the question Senator Cochrane asked. I am rather proud to say the foundation has now had eight audits, every one of which has been absolutely clean. There has been no comment of any kind that there was any problem at the foundation with respect to any of our operations. These audits are done by the external auditor, Ernst & Young, the results of which are published in our annual general report.

Senator Joyal: I wish to come back to Mr. Phillipson to discuss the analogy I was referring to concerning the Canada Council. I want to point out to you that clause 164 of the bill states:

Schedule I of the Act —

It is referring to the Access to Information Act.

— is amended by striking out the following under the heading “OTHER GOVERNMENT INSTITUTIONS”:

étudiants, c'est-à-dire tous les coûts liés à la fréquentation de l'établissement concerné, moins les ressources de l'intéressé. Dans le contexte canadien, ce qui arrive, étrangement — et la situation de la Fondation n'était pas unique à cet égard — c'est qu'on finit par donner des prêts exonérés d'intérêts et des bourses à des personnes de la classe moyenne et seulement des prêts exonérés d'intérêts aux pauvres. Ces derniers n'obtiennent pas de bourses, tout simplement parce que les pauvres ont tendance à minimiser leurs coûts.

Par suite des consultations menées en 2004, la Fondation a donc mis sur pied un nouveau programme, qui est entré en vigueur l'an dernier, visant à accorder des bourses aux étudiants, pas nécessairement en fonction de leurs besoins — il faut absolument qu'ils en aient besoin, évidemment — mais plutôt en fonction de leur revenu familial, afin de garantir que les étudiants venant de familles à plus faible revenu reçoivent leur juste part des aides financières non remboursables accordées aux étudiants. Donc, depuis toujours, nous avons l'habitude à la Fondation d'organiser des consultations publiques avant de créer quelque nouveau programme que ce soit.

De plus, nous organisons chaque année une assemblée générale annuelle afin de discuter des activités de la Fondation. Afin de nous assurer que les personnes intéressées pourront être présentes pour discuter de nos activités en vue de les évaluer correctement, nous tenons cette AGA parallèlement à celle de l'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants. Ainsi nous sommes sûrs d'avoir une assistance d'environ 80 personnes qui sont parmi celles qui ont le plus d'expertise relativement à l'aide financière aux étudiants, étant donné qu'elles traitent avec ces étudiants dans leurs bureaux toute l'année. Elles connaissent à fond leurs difficultés. Elles sont donc bien placées pour conseiller la Fondation sur les programmes que nous administrons, sur les renseignements précis qu'il convient de communiquer aux étudiants, et sur la façon d'améliorer nos programmes.

Je voudrais en revenir à la question qui m'a été posée par le sénateur Cochrane. Je suis assez fier de pouvoir vous affirmer que la Fondation a maintenant fait l'objet de huit vérifications, dont chacune a donné lieu à une opinion sans réserve. On n'a donc jamais relevé quelque problème que ce soit à la Fondation en ce qui concerne la conduite de nos activités. Ces vérifications sont effectuées par le vérificateur externe, soit Ernst & Young, et les résultats sont publiés dans notre rapport annuel.

Le sénateur Joyal : Je voudrais faire une petite observation pour la gouverne de M. Phillipson, concernant l'analogie que je faisais tout à l'heure relativement au Conseil des arts du Canada. Je vous fais remarquer que l'article 164 du projet de loi prévoit :

L'annexe I de la même loi...

Il s'agit de la Loi sur l'accès à l'information.

... est modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « AUTRES INSTITUTIONS FÉDÉRALES », de ce qui suit :

The Canada Council for the Arts is included in that list. You might want to review that with your legal advisor. There is some conclusion to draw from that considering that the Canada Council is removed from "other government institutions." That comes back to Mr. Ritter because in the following clause the Canadian Wheat Board is brought back in.

Mr. McLandress is the legal advisor to the CWB. What triggers my interest here is that Mr. Ritter stated in the third paragraph of his presentation that the act that created the new CWB specifically states that it is neither an agent of the Crown nor a Crown corporation. That is very compelling in terms of legal status. What are you exactly?

Mr. Ritter: We are called a mixed entity.

Mr. McLandress: Shared governance corporation is the parlance that has been applied. It does not have a defined legal meaning. It is a term that exists. Someone needed to come up with a way of describing an entity where the Government of Canada has the ability to appoint board members. That is essentially what a shared governance corporation is.

Senator Joyal: I understand the government appoints one third of the 15. Ten members are elected like you, Mr. Ritter, by the farmers. You are in a position of control of the Wheat Board. You have a minority partner that happens to be the Government of Canada who brings to the Canadian Wheat Board the capacity to provide you with a guarantee.

Mr. Ritter: To be fair, senator, the government gives the CWB the single desk mandate, too. That is included in our statute.

Senator Joyal: You have the responsibility to market wheat. You are in the hands of a majority of farmers who are part of your consortium. You have a minority partner who brings you, as assets, a bank guarantee. Am I describing correctly what you are?

Mr. McLandress: That certainly covers part of it. As Mr. Ritter said, legally, we are a statutory corporation. The CWB Act creates a single desk. Some describe it as a monopoly. We could debate whether it truly is or not. However, it creates the single desk. It is also the vehicle by which the members are appointed. In that sense, yes, the government is like a banker, in part. It is also the act that gives the mandate. The farmers elect the directors.

Le Conseil des arts du Canada figure sur cette liste. Vous devriez peut-être en discuter avec votre conseiller juridique. On peut en tirer certaines conclusions, étant donné que le nom du Conseil des arts du Canada ne figure pas sur la liste des « autres institutions fédérales ». Cela rejoint ce que disait M. Ritter, car dans l'article qui suit, on trouve le nom de la Commission canadienne du blé.

M. McLandress est le conseiller juridique de la CCB. Ce qui m'a intrigué, c'est que M. Ritter a déclaré, au troisième paragraphe du texte de ses remarques liminaires, que la loi portant création de la nouvelle CCB précise que cette dernière n'est ni mandataire de l'État ni société d'État. C'est très convaincant en ce qui concerne votre capacité juridique. Qu'êtes-vous donc exactement?

M. Ritter : Nous sommes ce qu'on appelle une entité mixte.

M. McLandress : S'agissant du terme précis, la Commission est ce qu'on appelle un organisme à administration partagée. Ce terme n'a pas de signification juridique bien définie. Mais ce terme existe. Il a fallu que quelqu'un trouve une façon de décrire une entité pour laquelle le gouvernement du Canada a le pouvoir de nommer des administrateurs. Voilà essentiellement ce qu'est un organisme à administration partagée.

Le sénateur Joyal : Je crois savoir que le gouvernement nomme le tiers des 15 administrateurs. Comme vous, 10 administrateurs sont élus par les agriculteurs. Ainsi vous êtes en mesure de contrôler les activités de la Commission canadienne du blé. Vous avez aussi un partenaire minoritaire en le gouvernement du Canada qui a la capacité de fournir des garanties à la Commission.

M. Ritter : Sénateur, il faut également préciser que le gouvernement a donné à la CCB le mandat d'être un organisme de commercialisation à comptoir unique. C'est prévu dans la loi qui nous régit.

Le sénateur Joyal : Votre responsabilité consiste à commercialiser le blé. Vous êtes contrôlé par une majorité d'agriculteurs qui font partie de votre consortium. Vous avez également un partenaire minoritaire qui vous apporte, à titre d'élément d'actif, une garantie bancaire. Ai-je bien décrit votre situation?

M. McLandress : En partie. Comme vous l'expliquait M. Ritter, sur le plan juridique, nous sommes une société constituée en vertu d'une loi. La Loi sur la Commission canadienne du blé crée un régime de commercialisation à comptoir unique. Certains qualifient cela de monopole. L'idée selon laquelle la Commission détient un monopole est discutable. Mais il reste que la Loi crée un système de commercialisation à comptoir unique. Cette loi prévoit également la méthode de nomination des administrateurs. Donc, dans ce sens-là, le gouvernement agit un peu comme banquier. C'est également la Loi qui précise le mandat de la Commission. Ce sont les agriculteurs qui élisent les administrateurs.

Mr. Ritter: There is a further complexity. The government appointees do not and cannot act as a voice for the government. Like any other director on the board, they have the fiduciary duty to act in the best interests of the CWB. They are not representing the government.

Senator Joyal: That was to be my second question. What is your link with the Minister of Agriculture?

Mr. McLandress: The act defines a minister responsible for the Canadian Wheat Board. Currently, it is the Minister of Agriculture. It has not always been. Sometimes it is and sometimes it is not. The act designates that there will be a person who is the minister responsible.

Ultimately, cabinet makes the appointments. That is the main contact, if you will. There are other links. The minister has to present the annual report to Parliament, for example. We prepare an annual report, just like anyone else's. There are other connections but that is really the link.

Mr. Ritter: The minister can ask for information from the CWB. If he does, we have to provide it. He can also give direction to the CWB, but that has to be through an Order-in-Council.

Senator Joyal: So it cannot be through his members on the board.

Mr. Ritter: Not through his members on the board or even through himself. It has to be through Order-in-Council. It has to be a cabinet decision.

Senator Joyal: I am trying to see where we should draw the line between the protection you need with your competitors and access to information. I would certainly be concerned to expose you to vulnerability in the market because I understand that you are in a competitive world. When I say that, I look at the ceiling; I do not look south of the border. I understand that you need some protection.

On one hand, if you are to be guaranteed by public funds, then the Canadian public should have access to information in the same way that is normal in our free and open society. On the other hand, we do not want to jeopardize your capacity to compete. It is a question of balance between your capacity to compete and the right of the public to know about your operation, taking into account your public status.

I am trying to see how we can establish parameters that are of a comparable nature whereby we could consider other examples in the list of Crown corporations, even though you are not, or government agencies, even though you are not, that could help us to define the proper regime under which you should be guided. That is what I am wrestling with. I do that to be fair with you and with the Canadian public. That is essentially our conundrum.

M. Ritter : Les personnes nommées par le gouvernement ne peuvent et ne doivent être le porte-parole du gouvernement. Comme tout autre administrateur, elles ont l'obligation fiduciaire d'agir dans les intérêts supérieurs de la CCB. Elles ne représentent aucunement le gouvernement.

Le sénateur Joyal : C'était justement ça ma deuxième question. Quelle est la nature de votre relation avec le ministre de l'Agriculture?

M. McLandress : La Loi indique quel ministre est responsable de la Commission canadienne du blé. À l'heure actuelle, c'est le ministre de l'Agriculture, mais tel n'a pas toujours été le cas. Parfois c'est ce ministre-là, à d'autres moments, mais pas toujours. La Loi désigne un ministre qui est responsable de la CCB.

En fin de compte, il appartient au Cabinet de faire les nominations. Ce dernier représente le principal point de contact, si vous voulez. Mais il existe d'autres liens. Le ministre doit déposer notre rapport annuel devant le Parlement, par exemple. Nous préparons un rapport annuel qui est tout à fait semblable à ceux déposés par d'autres sociétés. Il existe aussi d'autres liens, mais celui-là en est le principal.

M. Ritter : Le ministre peut aussi demander à la CCB de lui fournir certains renseignements. S'il les demande, nous devons les lui fournir. Il peut aussi donner des directives à la CCB, mais cela suppose obligatoirement un décret en conseil.

Le sénateur Joyal : Donc, cela ne peut se faire par l'entremise des administrateurs.

M. Ritter : Ni par l'entremise des administrateurs, ni par sa propre entreprise. Cela doit absolument se faire par décret. Il faut que ce soit une décision du Cabinet.

Le sénateur Joyal : J'essaie de voir où se trouve le bon équilibre entre la protection dont vous avez besoin vis-à-vis de vos concurrents et l'accès à l'information. Je ne voudrais certainement pas que vous soyez vulnérables sur les marchés où vous êtes actifs, parce que je comprends très bien que les marchés mondiaux sont très concurrentiels. En vous disant cela, je regarde le plafond; je ne regarde pas vers les États-Unis. Je comprends très bien que vous avez besoin de protection.

Par contre, si vous bénéficiez de garanties de fonds publics, le public canadien devrait avoir accès à certains renseignements, conformément à ce qui se fait normalement dans une société libre et ouverte. En même temps, nous ne souhaitons pas compromettre votre capacité d'affronter la concurrence. C'est une question d'équilibre entre votre capacité d'affronter la concurrence et le droit du public de se renseigner sur vos activités, étant donné que vous êtes un organisme public.

J'essaie de voir comment nous pourrions établir des paramètres de nature comparable en tenant compte d'autres exemples de sociétés d'État qui figurent sur la liste — même si vous n'êtes pas une société d'État — ou d'organismes gouvernementaux — même si vous n'en êtes pas — de façon à mieux définir le type de régime qui devrait régir vos activités. Voilà le dilemme auquel je suis confronté actuellement. Je voudrais être juste envers vous et envers le public canadien. Voilà essentiellement notre dilemme.

Mr. Ritter: When we looked at this, our first obvious choice was not to be included. There are so many other avenues by which information can be garnered from the CWB, including our annual report which is audited every single year. We have had the Auditor General look at our operation. We report to Parliament. Directors run for election. We have to be accountable to the growers.

We get 3,000 calls a week for information, both from farmers for personal information and from grain companies. We already provide a plethora of information to virtually everyone. That is our first choice.

Our second choice would be to be included in the group that we describe there and that Senator Milne has now indicated may be in some jeopardy. Nevertheless, we are in a competitive business and we need some competitive protections similar to what we face in the commercial world. To put us in jeopardy there certainly would cause us and the farmers of Western Canada serious harm. We share your dilemma and trust that we can find a way to conquer both issues.

Senator Joyal: Did you make those representations in the other place when the House of Commons was studying this bill?

Mr. Ritter: I do not recall us making a presentation before the House standing committee.

Mr. McLandress: We were not in the bill as it was originally framed.

Senator Milne: You were added in committee.

Senator Joyal: You make it more difficult for me and perhaps other members of the committee.

Mr. Riddell, with regard to the participation of Quebec in the Canada Millennium Scholarship Foundation, how would this bill affect the agreement you have with Quebec? Which part of the information that you give to Quebec could be made available under your status in this bill?

Mr. Riddell: The information provided to us by the Government of Quebec under the agreement they have with us to administer millennium bursaries in the province on our behalf is essentially information about individuals. It includes the SIN number of the proposed recipient and information about that person's need. As such, that information is protected by privacy. I cannot conceive of any circumstance in which information provided to the foundation for the operation of our program from the Government of Quebec could be accessed through an access to information request.

M. Ritter : Quand nous avons examiné ce qui était prévu, notre premier choix était évidemment de ne pas être inclus. Il y a tant d'autres façons d'obtenir de l'information au sujet de la CCB, y compris notre rapport annuel qui est vérifié chaque année. De plus, la vérificatrice générale a effectué des vérifications de nos activités. Nous relevons directement du Parlement. Nos administrateurs doivent être élus. Et nous sommes responsables devant les céréaliculteurs.

Nous recevons 3 000 appels par semaine de la part d'agriculteurs souhaitant obtenir des renseignements personnels et de sociétés céréalières qui sollicitent de l'information. Nous fournissons déjà toutes sortes de renseignements à tout le monde ou presque. Voilà donc notre premier choix.

Notre deuxième choix consisterait à être inclus dans le groupe décrit ici et qui, d'après le sénateur Milne, est peut-être menacé. Quoi qu'il en soit, nous sommes une entité concurrentielle et nous avons besoin de protections semblables à celles qui existent dans le milieu commercial. Nous mettre en danger, en supprimant cette protection, causerait certainement un grave préjudice à la fois à la Commission et aux agriculteurs de l'Ouest du Canada. Nous comprenons donc la nature de votre dilemme et espérons qu'il sera possible de trouver une solution qui permette de régler ces deux problèmes.

Le sénateur Joyal : Avez-vous fait part de vos préoccupations à cet égard lorsque la Chambre des communes examinait le projet de loi?

M. Ritter : Je ne me rappelle pas d'avoir fait un exposé devant le comité permanent de la Chambre des communes.

M. McLandress : Nous n'étions pas nommés dans la première version du projet de loi.

Le sénateur Milne : On vous a fait ajouter en comité.

Le sénateur Joyal : Vous me compliquez la tâche et peut-être celle des autres membres du comité.

Monsieur Riddell, s'agissant de la participation du Québec à la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, quelle serait l'incidence du projet de loi C-2 sur l'accord que vous avez conclu avec le Québec? Quels sont les renseignements que vous fournissez actuellement au Québec qui pourraient devenir disponibles selon votre nouveau statut en vertu de ce projet de loi?

M. Riddell : Les renseignements qui nous sont fournis par le gouvernement du Québec en vertu de l'accord conclu avec nous pour l'administration des bourses d'études du millénaire dans cette province en notre nom sont essentiellement des renseignements personnels sur des particuliers. Il s'agit du numéro d'assurance sociale du bénéficiaire proposé et de renseignements au sujet de ses besoins financiers. À ce titre, ces renseignements sont protégés par la Loi sur la protection des renseignements personnels. Je ne peux concevoir aucune situation où les renseignements fournis à la Fondation pour permettre au gouvernement du Québec d'administrer le programme en notre nom pouvaient être obtenus par l'entremise d'une demande d'accès à l'information.

Senator Joyal: In other words, a student in Quebec who requested a scholarship from the regular programs of the Quebec government would have exactly the same protection as a student who received a grant from the Canada Millennium Scholarship Foundation?

Mr. McLandress: Exactly. Perhaps I should explain how the foundation's program works, and it works the same way in every province.

To avoid the cost of a separate application process and to ensure that we would get the widest possible number of applicants for the foundation's awards, we signed agreements with all the provinces and territories stating that if a student applied for student financial assistance in his or her province, his information would be transmitted by the province to us, and by virtue of applying for student financial assistance in his or her province they had de facto made an application to the foundation.

The information is collected at the provincial level. The provinces understand who is eligible for the foundation's awards. They take from the pool of applicants they have for their own financial assistance the names of people whom they nominate to the foundation. When they make the nomination, they provide information such as the SIN number, the need and so on, sufficient to justify the foundation's making an award to that person.

That information comes electronically to the foundation. It comes several times a year. It is very carefully protected at the foundation because obviously this is sensitive information about people. However, as I said, I have seen nothing in the legislation — in fact I have seen things to the contrary — that would ever compel the foundation to make this information available to anyone except the person whose information it is. It is in the privacy part of the bill that we are now required to publish, probably on our website, information about the banks of information we hold on individuals and to create a procedure whereby individuals on whom we hold information could apply to the foundation to see their information and to tell us whether the information is correct.

Senator Joyal: They could probably apply to find out, for instance, whether their name has been transferred by their provincial government to be part of your evaluation.

Are the protections in the provincial access to information acts comparable in all provinces?

Le sénateur Joyal : En d'autres termes, un étudiant du Québec qui présente une demande de bourse par le biais des programmes régulièrement administrés par le gouvernement du Québec bénéficierait de la même protection qu'un étudiant qui reçoit une bourse grâce à la Fondation des bourses d'études du millénaire?

M. McLandress : Oui, absolument. Je devrais peut-être vous expliquer comment fonctionne le programme de la Fondation, surtout que le mode de fonctionnement est le même dans chaque province.

Pour éviter le coût que pourrait supposer une procédure de demande distincte, et pour être sûr d'obtenir autant de demandeurs que possible pour les bourses accordées par la Fondation, nous avons conclu des accords avec toutes les provinces et tous les territoires; ces derniers précisent que si un étudiant présente une demande d'aide financière dans sa province, ses renseignements nous sont communiqués par la province, et du fait d'avoir présenté une demande d'aide financière dans sa propre province, on estime que l'étudiant a parallèlement présenté une demande d'aide à la Fondation.

Les renseignements sont donc recueillis au niveau provincial. Les provinces savent qui est admissible aux prix et aux bourses de la Fondation. Ces dernières choisissent parmi un bassin de candidats qui ont présenté une demande en vertu de leurs propres programmes d'aide financière, et les candidats retenus sont proposés à la Fondation. Au moment de proposer des noms, elles nous transmettent de l'information telle que le numéro d'assurance sociale, l'ampleur des besoins, et cetera, de façon à pouvoir justifier l'octroi d'une bourse à l'intéressé.

Cette information est transmise par voie électronique à la Fondation. Elle arrive plusieurs fois par année. Et nous protégeons très bien cette information à la Fondation, étant donné qu'il s'agit de renseignements personnels au sujet des demandeurs. Toutefois, comme je vous l'ai déjà dit, je n'ai rien vu dans ce projet de loi — au contraire, c'est plutôt l'inverse que j'ai observé — qui obligerait la Fondation à mettre cette information à la disposition de quelque personne que ce soit en dehors de celle sur laquelle porte l'information. Selon les dispositions de la loi qui concernent la protection des renseignements personnel, nous sommes tenus de publier, sans doute sur notre site Web, des renseignements complets sur les banques de données que nous conservons au sujet des particuliers et de créer une procédure en vertu de laquelle les personnes à propos de qui nous conservons certaines données peuvent présenter une demande à la Fondation en vue de voir les informations qui les concernent directement et de nous dire si elles sont exactes ou non.

Le sénateur Joyal : Elles pourraient probablement présenter une demande en vue de savoir si leur nom a été soumis par leur gouvernement provincial pour évaluation par la Fondation, par exemple.

La protection prévue dans les lois provinciales sur l'accès à l'information est-elle comparable dans toutes les provinces?

Mr. Riddell: They are comparable. The foundation actually operates under 14 privacy laws, and we respect all of them in detail.

Senator Joyal: That is important.

Senator Zimmer: I had three questions. The first was directed to Mr. Ritter, and the chair asked that question. The next question was directed to Mr. Riddell, and Senator Milne and Senator Joyal asked that question.

I would like to say to Mr. Riddell that it is a great program and to wish him continued success.

I will offer a point of clarification to Mr. Phillipson. I made reference to the grants, and I do recognize you had the identity of reviewers of grants. Although your system is a little different, I am drawing an analogy.

Senator Day: I would like to follow up with the Canadian Wheat Board. Under your statute, how much is the federal government obligated to transfer to the Canadian Wheat Board on an annual basis?

Mr. Ritter: Nothing. It is a guarantee in case of a loss, and in our history, losses have only occurred after events far beyond our control.

Senator Day: In the normal course, there is no federal government funding?

Mr. Ritter: No money.

Senator Day: Usually one of the most important reasons for disclosure is that there is public money involved. You are dealing with farmers' money.

Mr. Ritter: Yes.

Senator Day: I as well have great difficulty understanding why you are being included under the Access to Information Act. I was amazed to hear you say to Senator Joyal that the Canadian Wheat Board was added at the committee stage. Were you consulted? Did you lobby to be included?

Mr. Ritter: No, we did not.

Senator Day: You think you should not be there and you do not know how you got there. Do you know who suggested you should be there?

Mr. McLandress: Pat Martin, an MP, moved for the addition. I would suggest that the original drafters clearly did not contemplate including the Canadian Wheat Board. I cannot imagine that leaving it out was an oversight on their part, given the length of the list of the entities they have included. I think the act was framed with a view to not including

M. Riddell : Elle est effectivement comparable. La Fondation est visée par 14 lois différentes sur la protection des renseignements personnels, et nous observons toutes les dispositions de ces 14 lois.

Le sénateur Joyal : C'est bien important.

Le sénateur Zimmer : J'ai trois questions à poser. La première devait être adressée à M. Ritter, mais le président l'a déjà posée. La deuxième devait être adressée à M. Riddell, mais les sénateurs Milne et Joyal ont déjà posé cette question.

Je voudrais dire à M. Riddell que le programme qu'il administre est excellent et que je lui souhaite de continuer de connaître autant de succès.

Je voudrais juste apporter un éclaircissement pour la gouverne de M. Phillipson. J'ai parlé de subventions, et je sais que dans votre cas, la question délicate est celle de l'identité des évaluateurs des demandes de subventions. Bien que votre système soit légèrement différent, je voulais simplement faire une analogie.

Le sénateur Day : J'ai un certain nombre de questions de suivi à poser au sujet de la Commission canadienne du blé. En vertu de la loi régissant vos activités, le gouvernement fédéral est obligé de verser quelle somme à la Commission canadienne du blé chaque année?

M. Ritter : Rien du tout. Nous bénéficions de garanties en cas de perte, et dans toute l'histoire de la CCB, il n'y a eu des pertes qu'à la suite d'événements qui étaient indépendants de notre volonté.

Le sénateur Day : En temps normal, vous ne touchez donc pas de financement fédéral?

M. Ritter : Non, aucun.

Le sénateur Day : En général, l'une des raisons les plus importantes d'exiger la divulgation de certains renseignements est l'apport de deniers publics. Mais vous, vous êtes financés par l'argent des agriculteurs.

M. Ritter : Oui.

Le sénateur Day : Moi, aussi, j'ai beaucoup de mal à comprendre pourquoi on a voulu vous inclure dans la Loi sur l'accès à l'information. J'étais étonné de vous entendre dire au sénateur Joyal que le nom de la Commission canadienne du blé a été ajouté lors de l'étude en comité. Vous a-t-on consulté? Avez-vous demandé à être inclus?

M. Ritter : Non, pas du tout.

Le sénateur Day : Vous ne devriez pas y être et vous ne savez même pas comment cela s'est fait. Savez-vous qui a proposé que la CCB soit incluse?

M. McLandress : C'est le député Pat Martin qui a demandé cet ajout. À mon sens, les rédacteurs du projet de loi n'envisageaient certainement pas au départ d'inclure la Commission canadienne du blé. Je peux difficilement m'imaginer que la non-inclusion de la CCB était un oubli de leur part, étant donné la longue liste d'organismes qui sont inclus. À mon avis, il n'était pas question,

the CWB. We were slipped in partway through the process and we would rather slip back out.

Senator Day: We try to understand the policy basis for changes in the law. You are telling me that the only way to get to the policy basis for that change at committee is to ask the NDP member, Pat Martin, why he moved an amendment there. Is that correct?

Mr. Ritter: Yes. We do not know ourselves.

Senator Day: Have you had any discussions with him?

Mr. Ritter: I have not, that is for sure.

Mr. McLandress: I have not spoken to him.

Mr. Ritter: I am not sure if other members of our board have.

Senator Day: He did not write you a note saying he got you in?

Mr. Ritter: No, he did not.

The Chairman: Before you move on, Senator Zimmer would like to ask a supplemental question.

Senator Zimmer: Did he indicate his rationale?

Mr. Ritter: No: I do not recall it, anyway. I should not say there is nothing.

Senator Day: My only other area of questioning is with respect to Mr. Phillipson. Mr. Riddell, you are fine, you are happy with everything, so I will keep up the good work.

With respect to the Canada Foundation for Innovation, in my mind, and perhaps incorrectly, I feel you probably need the same kind of protection that the Canada Foundation for Sustainable Development needed, and has requested. The foundation has asked for two things. It feels it should be listed. This was the fallback position for the Canadian Wheat Board. At page 119 of Bill C-2, clause 147, which amends section 18.1 of the Access to Information Act, states, "The head of a government institution." Since you are in the schedule, you are a government institution. Once you are there and once this bill passes, you are deemed to be. The proposed amendment goes on to state that the head "may refuse to disclose a record requested under this Act that contains trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to, and has consistently been treated as confidential..."

There is then a list of various organizations, including Export Development Canada and VIA Rail Canada. The Canada Foundation for Sustainable Development group wishes to be put in there. They think that is part of what they need. You do not think you need to be there?

au moment de la rédaction du projet de loi, d'inclure la CCB. Il a été décidé de nous inclure au beau milieu de tout ce processus, et nous préférierions être supprimés de la liste.

Le sénateur Day : Nous essayons de comprendre quel principe est à l'origine d'une modification législative. Mais vous me dites que la seule façon de savoir quel principe a motivé ce changement en comité serait de demander au député néo-démocrate, Pat Martin, pourquoi il a proposé un tel amendement. C'est bien ça?

M. Ritter : Oui. Quant à nous, nous n'en savons rien.

Le sénateur Day : Avez-vous eu des discussions avec lui?

M. Ritter : Non, certainement pas.

M. McLandress : Je ne lui ai pas parlé.

M. Ritter : Je ne sais pas si d'autres administrateurs en ont discuté avec lui.

Le sénateur Day : Il ne vous a pas écrit pour vous dire qu'il vous a fait ajouter à la liste?

M. Ritter : Non, pas du tout.

Le président : Avant que vous ne continuiez, le sénateur Zimmer voudrait poser une question complémentaire.

Le sénateur Zimmer : Vous a-t-il expliqué le bien-fondé de ce changement?

M. Ritter : Non — de toute façon, je ne m'en souviens plus. Je ne devrais pas dire qu'il n'y a eu aucune indication.

Le sénateur Day : Ma seule autre question s'adresse à M. Phillipson. Quant à vous, monsieur Riddell, tout va bien, vous êtes satisfait de tout, et je vais donc poursuivre mon travail.

S'agissant de la Fondation canadienne pour l'innovation, dans mon esprit — peut-être à tort — vous avez sans doute besoin du même genre de protection que requiert, et qu'a demandée, la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. La Fondation a demandé deux choses : elle estime que son nom devrait figurer sur la liste. Telle était la position de repli de la Commission canadienne du blé. L'article 147, qui modifie l'article 18.1 de la Loi sur l'accès à l'information, à la page 119 du projet de loi C-2, fait mention du « responsable d'une institution fédérale ». Puisque votre nom figure dans l'annexe, vous êtes une institution fédérale. Du moment que votre nom y figure et que ce projet de loi est adopté, vous serez réputée être une institution fédérale. La modification proposée prévoit en outre que le responsable « peut refuser de communiquer des documents qui contiennent des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui appartiennent à l'une ou l'autre des institutions ci-après et qui sont traités par elles de façon constante comme étant de nature confidentielle [...] »

Il y a ensuite la liste des organismes concernés, y compris Exportation et développement Canada et VIA Rail Canada. La Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable voudrait que son nom figure dans cette liste. Elle juge essentielle d'y figurer. Ne pensez-vous pas que le nom de votre Fondation devrait également y figurer?

Mr. Phillipson: I cannot be dogmatic that we need to be there. I can envision some difference between us and the sustainable development foundation in that the foundation funds, if I am not mistaken, the private sector. Our funding is limited to public non-profit institutions, universities, colleges and research hospitals. The foundation does have a merit review system so, in that sense, we are comparable.

Senator Day: The foundation had another request. They requested that they come in under the new section 18.1, and they also requested that, like Export Development Canada, they be under Schedule II rather than Schedule I. The foundation is still a government institution in Schedule II but Schedule II provides for certain other provisions where these organizations do not have to divulge proprietary information. They do not have to divulge their methodology for choosing where their grants will go, the people involved and that kind of thing. They felt they needed both those clauses for protection.

You will get back to us in any event with respect to what you propose as a change. You said two simple words: "individual" or "institution." I cannot find the section in which you wanted these words changed. In relation to a question by Senator Cowan, you have undertaken to do that. Will you undertake to consider their position and tell us whether you think you should have the same category of privileges or whether you are content with adding the word "institution"?

Mr. Phillipson: We will look into your suggestion. If putting us under that same subsection provides the protection we seek in divulging the name of reviewers, that would be sufficient.

Senator Day: I understand what you are trying to protect. It may well be similar to the foundation, and we do not want to provide the protection in two different ways. Putting two foundations in under this exception is as easy as one.

Mr. Phillipson: Thank you. I appreciate the suggestion. We will look into it. When we respond to Senator Cowan's question, we will do that.

Senator Day: If you need the transcript, our clerk can help you with that, and provide you with their actual wording.

The Chairman: Senator Joyal had also asked the clerk for information with respect to the Canada Council for the Arts.

M. Phillipson : Je ne peux pas vous dire que nous insistons pour y être. Selon moi, il y a tout de même certaines différences entre nous et la Fondation pour l'appui technologique au développement durable, en ce sens que cette dernière finance des projets du secteur privé, si je ne m'abuse. Quant à nous, les crédits dont nous disposons servent exclusivement à financer des établissements publics à but non lucratif, des universités, des collèges et des hôpitaux de recherche. Par contre, la Fondation a aussi un système d'évaluation fondé sur l'excellence et donc, dans ce sens-là, nous sommes comparables.

Le sénateur Day : La Fondation a demandé autre chose. Elle a demandé non seulement d'être nommée au nouvel article 18.1, mais aussi, comme Exportation et développement Canada, d'être inscrite à l'annexe II, plutôt qu'à l'annexe I. La Fondation serait toujours considérée comme une institution fédérale à l'annexe II, sauf que cette dernière compte d'autres dispositions en vertu desquelles les organismes visés ne sont pas tenus de divulguer des renseignements commerciaux de nature exclusive. Ils ne sont donc pas tenus de divulguer leur méthodologie de sélection des boursiers, le nom des intéressés, et ce genre de choses. Les responsables de la Fondation étaient d'avis qu'il leur fallait être inclus dans ces deux articles pour être bien protégés.

Quoi qu'il en soit, vous allez recommuniquer avec nous au sujet du changement que vous souhaitez proposer. Vous avez parlé de deux termes fort simples, soit « particulier » ou encore « établissement ». Mais je ne trouve pas l'article auquel vous souhaitez apporter ce changement. En réponse à une question posée par le sénateur Cowan, vous avez accepté de nous faire parvenir cette information. Acceptez-vous également de considérer la position adoptée par l'autre fondation et de nous dire si vous estimez ou non que vous devriez bénéficier des privilèges de cette même catégorie, ou si vous voulez vous contenter de faire ajouter le mot « établissement »?

M. Phillipson : Nous allons étudier votre proposition. Si le fait d'inclure la Fondation dans ce même paragraphe nous permet de bénéficier de la protection que nous souhaitons, pour ce qui est de la divulgation du nom des évaluateurs, ce serait suffisant.

Le sénateur Day : Je comprends très bien ce que vous souhaitez protéger. Il est possible que ce soit le même genre de protection que demande l'autre fondation, et nous ne souhaitons pas qu'il y ait deux façons d'assurer cette protection. Ce serait tout aussi simple d'inscrire le nom de deux fondations dans cet article prévoyant une exception.

M. Phillipson : Je vous remercie de cette suggestion. Nous allons l'examiner. Au moment de préparer la réponse à la question du sénateur Cowan, nous allons examiner cette possibilité.

Le sénateur Day : Si vous avez besoin du compte rendu, adressez-vous à notre greffier qui pourra vous aider en vous fournissant le libellé exact du changement qu'ils proposent.

Le président : Le sénateur Joyal a également demandé au greffier certains renseignements concernant le Conseil des arts du Canada.

Senator Day: Was that before Senator Joyal noticed that Canada Council will not be part of Schedule I or was that after that?

Senator Joyal: Before and after.

Senator Day: Senator Joyal posed that question before he found that section that excluded them, but I could not find the other granting councils in there one way or another. I suspect they are not caught by the act, but I cannot tell you that because I could not find it in here.

Mr. Phillipson: The other granting councils are not caught by the act because their applicants are individuals. The wording already excludes them. It said that they are not obligated to provide the names of reviewers on grants made to individuals.

The Chairman: That is why the word "institution" is there.

Mr. Phillipson: Our grants are made to institutions. If the wording said grants made to individuals or public non-profit institutions, that would cover us.

Senator Day: I will let you answer his question because I suspect that those who drafted the accountability act do not really care whether the federal government money goes to institutions or individuals. They are concerned about how the money is used by whoever receives it.

Mr. Phillipson: Absolutely: We viewed this as simply unforeseen consequences of what the act might do. I certainly do not think there was any intention of impairing the merit review system, which is at the heart and soul of our operation.

Senator Day: We would never impute dishonest or unfounded intentions here, but we find a lot of unforeseen consequences when you make changes and put an organization under a regime that existed with broad scope.

Another piece in here gives extended powers to the Auditor General to follow the money. Does that apply to your foundation? Does that cause you any concern or discomfort?

Mr. Phillipson: No: In fact, our position is similar to the Canada Millennium Scholarship Foundation. The original legislation funding agreement required that our members and board appoint external auditors, and that is the case. Our audited statements and our annual report are tabled in Parliament by the Minister of Industry.

In the most recent funding agreement arrived at last fall, the Auditor General has been given the authority to audit whatever she feels is necessary. At the moment, we are also part of an audit similar to the Canada Millennium Scholarship Foundation. Ours

Le sénateur Day : Le sénateur Joyal a-t-il formulé sa demande avant de remarquer que le Conseil des arts du Canada ne figure pas dans l'annexe I, ou plutôt après?

Le sénateur Joyal : Avant et après.

Le sénateur Day : Le sénateur Joyal a posé cette question avant de retrouver l'article qui les exclut, mais je n'ai pu trouver aucune mention des autres conseils subventionnaires. J'ai l'impression qu'ils ne sont pas visés par la loi, mais je ne peux pas vous le confirmer étant donné que je n'ai trouvé aucune mention pertinente.

M. Phillipson : Les autres conseils subventionnaires ne sont pas visés par la loi étant donné que leurs demandeurs sont des particuliers. Le libellé les exclut d'office. On y dit que ces derniers ne sont pas tenus de divulguer le nom des évaluateurs de demandes de bourses qui sont octroyées à des particuliers.

Le président : C'est pour ça qu'on y retrouve le mot « institution ».

M. Phillipson : Les bourses de la Fondation sont accordées à des établissements. Si le texte fait mention de subventions accordées à des particuliers ou à des établissements publics à but non lucratif, nous serons couverts.

Le sénateur Day : Je vais vous laisser répondre à sa question, car j'ai l'impression que pour les rédacteurs de la Loi sur la responsabilité, il n'est pas important de savoir si les crédits fédéraux sont versés à des établissements ou à des particuliers. Ce qui les intéresse, c'est de savoir comment l'argent est utilisé par le bénéficiaire.

M. Phillipson : Absolument. Pour nous, il s'agit simplement des conséquences imprévues de certaines dispositions du projet de loi. Je ne suis pas du tout convaincu que l'intention était de nuire au système d'évaluation fondé sur l'excellence, qui est au cœur de nos activités.

Le sénateur Day : Loin de nous l'idée de prêter à quiconque des intentions malhonnêtes ou injustifiées, mais on découvre nécessairement beaucoup de conséquences imprévues lorsqu'on décide que certains organismes seront visés par un régime dont l'application est très générale.

Une autre disposition du projet de loi C-2 confère des pouvoirs élargis à la vérificatrice générale pour lui permettre de suivre l'argent. Est-ce que cela s'applique à votre fondation? Est-ce que cela vous dérange ou vous inquiète?

M. Phillipson : Non. En réalité, notre position est semblable à celle de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. D'après la loi régissant nos activités et l'accord de financement qui a été conclu, notre conseil d'administration a l'obligation de nommer des vérificateurs externes, et c'est ce que nous faisons. Nos états financiers vérifiés et notre rapport annuel sont déposés devant le Parlement par le ministre de l'Industrie.

Selon le plus récent accord de financement conclu en automne dernier, la vérificatrice générale a désormais le pouvoir d'effectuer toutes les vérifications qui semblent nécessaires. En ce moment, nous faisons l'objet d'une vérification semblable à celle qui est

is part of the innovation audit. There is a horizontal audit. There are seven organizations and government-related institutions such as the Canada Foundation for Innovation. The audit involves Industry Canada and some of the granting councils that she is auditing as part of an entire innovation audit. She certainly has the authority to undertake audits of the foundation.

Senator Day: Yes: You continue to have your financial audits internally. I understand that. I am not talking so much about a compliance audit. A lot of different types of audits are going on here. This audit looks at who you gave the money to and whether they used that money in the manner that they should have used the money.

Mr. Phillipson: To whom we give the money is on our website. We are happy to provide it to anyone who asks. We have external auditors who perform contribution audits; that is, they go to the institutions to audit how the institutions use the funds to ensure that it is in compliance with the agreement and the purpose for which the money was given.

Senator Day: That is part of your granting agreement. Do you make provision for that?

Mr. Phillipson: Absolutely.

Senator Day: It would not matter if an external auditor or the Auditor General did that, then. Are you the same in the Canada Millennium Scholarship Foundation?

Mr. Riddell: The Auditor General now has the ability to audit the foundation. As I indicated, she is conducting a performance audit of the major part of our operations at the moment.

Senator Day: This new right has been given to the Auditor General.

Mr. Riddell: That is right.

Senator Day: To follow the money beyond your institution. Will that cause any discomfort to a student?

Mr. Riddell: No. I do not anticipate any difficulty at all.

Mr. Ritter: The Canadian Wheat Board is a controversial organization. There is a lot of controversy around it, and we admit to that. In 1998, in order to determine the future of the organization, the Government of Canada passed an act that allowed for director election, where this controversy could be

effectuée à la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Cette dernière fait partie de la vérification des activités liées à l'innovation. C'est une vérification horizontale qui vise sept organismes et institutions bénéficiant de crédits publics, tels que la Fondation canadienne pour l'innovation. La vérification est effectuée par l'entremise d'Industrie Canada et vise aussi certains des conseils subventionnaires dont elle vérifiera les activités dans le cadre d'une vérification globale des activités liées à l'innovation. Donc, elle a certainement le pouvoir de vérifier les activités de la Fondation.

Le sénateur Day : Oui, et vous continuez à faire effectuer des vérifications financières internes. Je comprends tout cela. Je ne parle pas tellement des vérifications de la conformité. À l'heure actuelle, des vérifications de types différents sont effectuées en parallèle. Celle dont vous parlez a pour objet de déterminer à qui vous avez accordé des fonds et la mesure dans laquelle ils s'en sont servis à bon escient.

M. Phillipson : Le nom des personnes qui reçoivent de l'argent est publié sur notre site Web. Nous sommes très heureux de fournir cette information à quiconque en fait la demande. Nous avons aussi des vérificateurs externes qui effectuent des vérifications des contributions — c'est-à-dire qu'ils vont dans les établissements pour vérifier l'utilisation des crédits et pour s'assurer que ces derniers s'en servent conformément aux modalités de l'accord et pour les fins pour lesquelles ils ont été accordés.

Le sénateur Day : Cela fait partie de votre accord de subvention. Donc, cette condition est précisée dans l'accord?

M. Phillipson : Oui, tout à fait.

Le sénateur Day : Donc, que ce soit fait par un vérificateur externe ou la vérificatrice générale, peu importe, n'est-ce pas? Est-ce qu'il en va de même pour vous à la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire?

M. Riddell : La vérificatrice générale a déjà le pouvoir de vérifier les activités de la Fondation. Comme je vous l'ai déjà dit, elle procède actuellement à une vérification de l'optimisation des ressources qui vise la majeure partie de nos activités à l'heure actuelle.

Le sénateur Day : Il s'agit d'un nouveau pouvoir conféré à la vérificatrice générale.

M. Riddell : C'est exact.

Le sénateur Day : Et ce pouvoir lui permet de suivre l'utilisation des fonds au-delà de votre institution. Est-ce que cela risque de déranger les étudiants?

M. Riddell : Non. À mon avis, cela ne posera aucunement problème.

M. Ritter : La Commission canadienne du blé est un organisme controversé. C'est un organisme qui suscite énormément de controverse, et nous en sommes tout à fait conscients. En 1998, afin de déterminer son orientation future, le gouvernement du Canada a adopté une loi prévoyant l'élection

battled out in the public domain and directors would be elected based on a platform.

Our directors do not run as political party members or anything. They are all independents; they all run as independents. We had the director election to determine which way this organization should go. We also have a plebiscite within our legislation under section 47, so that any growers of either wheat or barley, if there is a substantive change to the act, the government has to do a plebiscite of those growers to determine whether that is acceptable to them.

We got into this act by mistake, quite frankly. In the euphoria of inclusiveness, some of the consequences of including us were not considered. That is why it is very important that you, as senators, who are viewed as having sober second thought on legislation and its applicability, have an opportunity to do the right thing. That is simply what we are asking of you.

Senator Cowan: Are those audits publicly available and accessible?

Mr. Phillipson: We have a number of audits. I was referring to the contribution audits, which is the audit of how the institution utilizes the funds. We do have another type of audit related to performance.

Senator Cowan: Is the contribution audit an audit of how the institution has spent the money that you awarded to it?

Mr. Phillipson: That is an audit to ensure it was spent exactly in accordance with the terms under which the funds were granted.

Senator Cowan: Those audits are accessible by the public?

Mr. Phillipson: Certainly those audits would be accessible through a request for information.

Senator Milne: Mr. Ritter, it seems to me that you do not fall under this bill, or should not fall under this bill, and yet you are there. You receive no federal monies, or have not very often. Why are you audited by the Auditor General when it is all farmers' money that you are using? There was a one-time audit that was placed in legislation, just to clear up the perceptions that were out there. I believe the audit year was 2001. Was it built into the legislation to set up the new form of the board?

Mr. Ritter: Yes.

Senator Milne: Mr. Phillipson, you suggested amending the relevant sections of Bill C-2 that deal with CFI to include two words, "or institutions." Would you provide us a listing

des administrateurs, afin que les controverses puissent faire l'objet de débat public et que les administrateurs soient élus en fonction de leurs priorités.

Nos administrateurs ne se présentent pas à titre de membres de partis politiques. Ils sont tous indépendants, et ils se présentent comme tels. Nous avons voulu que les administrateurs soient élus pour pouvoir mieux orienter la Commission. La loi qui régit nos activités prévoit également, à l'article 47, que nous organisions un plébiscite dans l'éventualité de modifications importantes à la loi, de sorte que les cultivateurs de blé ou d'orge puissent se prononcer sur ce qu'il leur semble acceptable.

Pour vous dire la vérité, si nous avons été inclus dans cette mesure législative, c'est tout à fait par inadvertance. Dans leur désir d'inclure tout le monde, ils ont négligé d'examiner les conséquences de notre inclusion. C'est justement pour cette raison qu'il est si important que vous, les sénateurs, qui avez comme rôle de procéder à un second examen objectif des projets de loi et de leur applicabilité, puissiez apporter les rectificatifs nécessaires. C'est tout ce qu'on vous demande de faire.

Le sénateur Cowan : Les vérifications sont-elles mises à la disposition du public?

M. Phillipson : Nous faisons l'objet de plusieurs vérifications différentes. Je vous parlais tout à l'heure des vérifications des contributions, c'est-à-dire de celles qui visent à déterminer comment l'institution utilise les fonds qui lui sont versés. Nous faisons également l'objet d'un autre type de vérification lié à l'optimisation des ressources.

Le sénateur Cowan : La vérification des contributions vise-t-elle à déterminer comment l'établissement récipiendaire a utilisé les fonds que vous lui avez versés?

M. Phillipson : C'est une vérification visant à garantir que les crédits accordés ont été utilisés conformément aux conditions en vertu desquelles ils ont été accordés.

Le sénateur Cowan : Le public a-t-il accès aux conclusions de ces vérifications?

M. Phillipson : On peut évidemment les obtenir en présentant une demande d'information.

Le sénateur Milne : Monsieur Ritter, il me semble que vous n'êtes pas visés par ce projet de loi, ou plutôt que vous ne devriez pas l'être, et malgré tout le nom de votre organisme y figure. Vous ne touchez pas de crédits fédéraux, ou du moins, pas très souvent. Pourquoi vos activités sont-elles vérifiées par la vérificatrice générale alors que vous êtes financés par les agriculteurs? Une vérification ponctuelle a été prévue dans la loi, surtout pour dissiper certaines perceptions. Je crois que cette vérification devait être effectuée en 2001. Mais est-ce qu'on l'a inscrite dans la loi au moment de modifier la nature du conseil d'administration?

M. Ritter : Oui.

Le sénateur Milne : Monsieur Phillipson, vous avez proposé que l'on modifie les articles pertinents du projet de loi C-2 qui concernent la FCI de façon à y ajouter deux mots, soit « ou les

of those particular sections of the bill so that you will do the work rather than us?

Mr. Phillipson: Yes. In fact, I think that was what Senator Cowan requested. I do not have that in front of me, but we will be happy to provide that information.

I would like to amend the answer I gave to Senator Cowan's question, if I may. Before we can divulge the contribution audit, because we provide only 40 per cent of the funding, the institution and whatever other partners they have, have to agree to it. In other words, we do not do it unilaterally. The information is available, but we must obtain consent. In general, that is not an issue.

Senator Stratton: Welcome, gentlemen. I want to thank you for appearing because it is important that we hear from you. It would appear that both of you are in favour of this proposed legislation because it gives the perception of being open and accountable. That is the essential ingredient. We see the nodding of heads.

Mr. Ritter, the perception that your organization is open and accountable; why would you not want the same thing?

Mr. Ritter: We are open and accountable.

Senator Stratton: That is not the perception. You know there is a controversy out there in the West about your organization. This is hearsay, but some view it as a highly secretive organization. You know the litany far better than I do.

I am putting words in the mouth of Mr. Martin, and perhaps other MPs from out west, because this is a Western organization only. If you were in Ontario or Quebec you could sell your wheat openly.

Senator Day: What about the wood products marking board in the East? It is very similar.

Senator Stratton: If it makes you appear more open and accountable, why would you not be in favour of it?

Mr. Ritter: We are not at all concerned about being open and accountable, senator. The difficulty we have is that we are a commercial organization in competition with other commercial organizations from around the world. If we are put into a commercially-disadvantageous position, farmers will suffer financial harm. That is the dilemma we have. As a taxpayer, yes, I want openness. Any government money that is spent, I would love to see openness. Rarely, if ever, is government money involved, and secondly, as a commercial

établissements ». Pourriez-vous nous dire à quels articles vous souhaitez faire ajouter ces deux mots, pour que ce soit vous qui fassiez le travail plutôt que nous?

M. Phillipson : Oui. Je pense bien que c'est ce qu'a demandé le sénateur Cowan. Je n'ai pas ces renseignements sous les yeux, mais je vous confirme que nous serons très heureux de vous les fournir.

Je voudrais clarifier un peu la réponse que j'ai faite tout à l'heure à la question du sénateur Cowan, si vous me permettez. Avant de pouvoir divulguer les résultats de la vérification des contributions, étant donné que nous n'assurons que 40 p. 100 du financement, l'établissement concerné et ses autres éventuels partenaires doivent également y acquiescer. En d'autres termes, nous ne pouvons agir unilatéralement. Les renseignements sont disponibles, mais il nous faut obtenir au préalable l'autorisation de les diffuser. En général, cela ne pose aucunement problème.

Le sénateur Stratton : Bienvenue à vous tous. Je voudrais vous remercier de votre présence devant le comité, car il est important que nous soyons au courant de vos opinions au sujet du projet de loi. On dirait que vous deux êtes favorables au projet de loi C-2, parce qu'il donne l'impression d'une transparence et d'une responsabilisation considérables. C'est ça l'ingrédient critique. Je vois que les gens hochent la tête.

Monsieur Ritter, s'agissant de la perception de votre organisme, pourquoi ne souhaiteriez-vous pas que la Commission soit considérée comme étant ouverte et responsable?

M. Ritter : Mais nous sommes ouverts et responsables.

Le sénateur Stratton : Mais telle n'est pas la perception. Comme vous le savez, votre organisme suscite des controverses dans l'ouest du Canada. C'est de l'ouï-dire, mais il reste que certains estiment que la CCB est tout à fait impénétrable. Vous connaissez les plaintes mieux que moi.

Je fais peut-être dire certaines choses à M. Martin, et éventuellement à d'autres députés de l'ouest du pays, car la CCB est exclusivement un organisme de l'ouest du Canada. Si vous étiez en Ontario ou au Québec, vous pourriez vendre ouvertement votre blé.

Le sénateur Day : Et qu'en est-il de l'Office de commercialisation des produits forestiers dans l'est du Canada? Cet organisme est tout à fait semblable.

Le sénateur Stratton : Si vous donnez l'impression d'être plus transparent et responsable, pourquoi ne seriez-vous pas en faveur?

M. Ritter : Ce n'est pas le fait de sembler plus transparent et responsable qui pose problème, sénateur. Le problème en ce qui nous concerne, c'est que nous sommes une entité commerciale qui concurrence d'autres entités commerciales dans le monde entier. Si on nous impose quelque chose qui nous désavantage sur le plan commercial, les agriculteurs vont en subir les conséquences financières. Voilà notre dilemme. En tant que contribuable, je suis évidemment en faveur de la transparence. Je voudrais qu'il y ait cette transparence pour toute dépense engagée par le

entity, we have to function in the real world and we cannot have our commercial activities open to our competitors where theirs are not open to us.

Senator Stratton: I would not disagree with that at all. If you look at the other witnesses this morning that had similar concerns about the security of their commercial assets and the competition knowing about their assets, they felt quite comfortable. They felt quite comfortable with being included, perhaps with an addendum, but nevertheless they felt quite comfortable. Why would you not feel the same way? I am just curious.

Senator Joyal: I am sorry, I do not want to answer for the witness, but understand that Mr. Ritter wants the CWB to receive the same protection provided to the other four organizations.

Senator Stratton: That is exactly my point. Why would you not feel comfortable if the other groups do? As a Westerner, one becomes very aware of the Canadian Wheat Board at a very young age. The biggest problem is the perception of whether it is open and accountable.

You can say that, but you are one of them, so you are not an independent, outside source saying that you are independent, open and accountable.

Mr. Ritter: That is what we said in our presentation. I think it was a mistake that we were placed in Bill C-2. Even so, our second-tier position is that we should be considered in the same category as VIA Rail, which obviously is in commercial competition with the airlines and bus companies and so on. We should be placed in at least that position.

The Chairman: Honourable senators, that brings this panel to an end. I would like to thank the presenters very much. This is an area where there is a lot of concern by a number of Canadian groups and we deeply appreciate your taking the time to come here and explain your position to us. It has been helpful.

Honourable senators, our next witnesses will also deal with issues relating to access to information and privacy. We are joined now by representatives from the National Arts Centre, Canada Post and Genome Canada.

Welcome to our meetings on this bill. We would like a brief presentation from our witnesses. Following that, honourable senators will pose questions and we will engage in a question-and-answer period.

Ms. Greene, you have the floor.

gouvernement. Mais il arrive très, très rarement — et peut-être même jamais — que les deniers publics soient en cause, et deuxièmement, en tant qu'entité commerciale, nous sommes bien obligés de composer avec les réalités du milieu commercial, et par conséquent nous ne pouvons admettre que des renseignements détaillés au sujet de nos activités commerciales soient accessibles à nos concurrents, alors que les leurs ne nous sont pas accessibles.

Le sénateur Stratton : Je ne suis pas du tout en désaccord avec vous. Les autres témoins de ce matin nous ont fait part de préoccupations semblables à propos de la sécurité de leurs actifs commerciaux et la possibilité que leurs concurrents puissent se renseigner sur l'état de leurs actifs, mais en même temps ils étaient tout à fait d'accord pour être inclus, éventuellement avec un addendum, mais il reste qu'ils trouvaient cela tout à fait acceptable. Comment se fait-il que vous ne soyez pas du même avis? Cela m'intrigue.

Le sénateur Joyal : Excusez-moi d'interrompre. Je ne prétends pas pouvoir répondre pour le témoin, mais sachez que M. Ritter a exprimé le souhait que la CCB bénéficie de la même protection qui serait accordée aux quatre autres organismes.

Le sénateur Stratton : C'est justement de ça que je parle. Pourquoi n'êtes-vous pas prêt à accepter cette solution si elle convient aux autres groupes? Quand on grandit dans l'ouest du Canada, on apprend l'existence de la Commission canadienne du blé lorsqu'on est encore très jeune. Le plus gros problème de cette dernière est cette perception qu'elle est plus ou moins transparente et responsable.

Vous pouvez me dire qu'elle l'est, mais vous en faites partie; autrement dit, vous ne nous dites pas que la CCB est transparente et responsable en tant que porte-parole externe et indépendant.

M. Ritter : C'est ce que nous avons dit dans notre exposé liminaire. À mon avis, si nous avons été inclus dans le projet de loi C-2, c'est par simple inadvertance. Malgré tout, notre position de repli est que nous devrions nous trouver dans la même catégorie que VIA Rail, qui est évidemment une entité commerciale qui concurrence les compagnies aériennes, les compagnies d'autobus, et cetera. Nous devrions au moins nous trouver dans cette catégorie-là.

Le président : Honorables sénateurs, voilà qui termine nos discussions avec ce premier groupe. Je remercie tous nos témoins. Cette question suscite beaucoup de préoccupations chez certains groupes canadiens et nous vous sommes très reconnaissants d'avoir accepté de venir nous expliquer votre position. Votre contribution est fort précieuse.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins vont également s'exprimer sur diverses questions liées à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée. Nous accueillons maintenant les représentants du Centre national des Arts, de la Société canadienne des postes et de Génome Canada.

Bienvenue à vous tous. Nous invitons nos témoins à faire un bref exposé liminaire. Par la suite, les honorables sénateurs pourront en discuter avec vous pendant la période de questions.

Madame Greene, vous avez la parole.

Moya Greene, President and Chief Executive Officer, Canada Post Corporation: Mr. Chairman, with me today is Mr. Gerard Power, who is legal counsel for Canada Post. He has spent considerable time studying the very piece of legislation that has been turned over to you for your deliberations. I am sure you will find it of help to put some of your questions to him.

Honourable senators, I thank you for giving me and my colleague an opportunity to appear before you.

[Translation]

First of all, allow me to thank you for this opportunity to appear before the Committee this afternoon.

[English]

As you know, senators, I was given an opportunity earlier in the year to speak to the House of Commons committee which was studying Bill C-2, this very significant piece of legislation. As senators, it has come to you for your sober second reflection. I am pleased to have an opportunity to make a few comments on the bill to you as well.

I appreciate this time that you have given me to share our perspective on Canada Post and on the bill, which I am certain will strengthen accountability generally throughout the Government of Canada. At the outset, therefore, I would like to stress and emphasize that Canada Post fully supports the draft legislation. I believe it will make a significant and positive impact on public administration.

My purpose today is to provide you with a little insight into Canada Post, both of the massive scale of our operations and of the intensity of the competitive environment in which Canada Post operates. I would like to give you a greater understanding of why these factors will be important while you deliberate the bill and consider how best to apply it to Canada Post.

Canada Post has been proactive in the area of strengthening accountability and oversight. We have introduced various measures, including a whistle-blowing policy that came into effect in January of this year. We have a renewed conflict of interest policy as well, which provides clarity and guidance to all of our people on how we expect them to conduct themselves, the level of personal integrity and the standards for honesty and diligence that go with performing duties at Canada Post. Our board of directors and the governance committee, led by our chairman, Mr. Gordon Feeney, who is a very respected and non-partisan businessman, has put in place a rigorous business process. All travel and hospitality expenses that apply to board members and to all members of senior management must be approved and carefully recorded.

Moya Greene, présidente-directrice générale, Société canadienne des postes : Monsieur le président, je suis accompagnée de M. Gerard Power, conseiller juridique de la Société canadienne des postes. Il a consacré beaucoup de temps à l'étude du projet de loi dont vous êtes actuellement saisis. Je suis sûre qu'il pourra vous être utile si vous jugez approprié de lui poser des questions tout à l'heure.

Honorables sénateurs, je voudrais tout d'abord vous remercier de l'occasion qui nous est donnée, à moi et à mon collègue, de comparaître devant le comité.

[Français]

Premièrement, permettez-moi de vous remercier de me donner l'occasion de comparaître devant le comité cet après-midi.

[Traduction]

Comme vous le savez, sénateurs, j'ai eu l'occasion plutôt cette année de comparaître devant le comité de la Chambre des communes chargé d'examiner le projet de loi C-2, qui constitue une mesure législative d'envergure. En tant que sénateurs, vous êtes maintenant appelés à procéder à un second examen objectif du projet de loi. Je suis donc très heureuse de pouvoir également faire part de nos vues sur la question au comité sénatorial.

Je vous suis reconnaissante de me donner la possibilité de partager avec vous nos vues sur Postes Canada et sur le projet de loi, car je suis convaincue que ce dernier va rehausser la responsabilisation de façon générale dans tout l'appareil fédéral. D'entrée de jeu, je voudrais donc insister sur le fait que la Société canadienne des postes est tout à fait favorable au projet de loi C-2. À mon avis, son incidence sur l'administration publique sera à la fois importante et positive.

Aujourd'hui je voudrais vous donner un aperçu de notre réalité à la Société canadienne des postes, c'est-à-dire à la fois de l'ampleur de nos opérations et de l'intensité de la concurrence qui s'exerce dans les secteurs d'activité de la SCP. J'aimerais vous aider à mieux comprendre les raisons pour lesquelles ces facteurs seront importants pour vous pendant vos délibérations sur le projet de loi C-2, alors que vous cherchez à déterminer dans quelles conditions il convient que Postes Canada y soit assujettie.

La Société canadienne des postes s'est montrée proactive pour ce qui est de renforcer la responsabilisation et les contrôles. Ainsi nous avons pris diverses mesures, y compris l'établissement d'une politique sur la dénonciation qui est entrée en vigueur en janvier de cette année. Nous avons également renouvelé notre politique sur les conflits d'intérêts, qui présente des directives et conseils très clairs, à l'intention de tous les employés de la Société, sur ce qu'on attend d'eux du point de vue de leur conduite, de leur intégrité personnelle, et du niveau élevé d'honnêteté et de prudence que requiert l'exercice de ces fonctions à Postes Canada. Notre conseil d'administration et le comité de régie, dirigés par notre président, M. Gordon Feeney, un homme d'affaires non partisan et fort respecté, ont établi un procédé administratif fort rigoureux. Ainsi toutes les dépenses de voyages et de représentations des administrateurs et de tous les cadres supérieurs doivent être approuvées et consignées aux dossiers.

[Translation]

Canada Post understands the goal being pursued by the Government of Canada — namely, greater transparency and accountability — and supports the principles laid out in Bill C-2.

As you know, Canada Post generates almost \$7 billion in revenues annually, 95 per cent of which comes from large corporations. We deliver to 14 million addresses in Canada. Every day, the Corporation delivers more than 40 million messages, parcels and other mail items.

Our network includes some 7,000 post offices all across the country. That extensive network makes for a very strong presence nationally.

[English]

However, Canada Post operates in a vigorously competitive environment. Our competitors are large, multinational and very well financed — some of the biggest corporations in the world. They include companies like UPS, DHL and FedEx, as well as other national post-led administrations competing in the international market.

About one half of the revenues of Canada Post are fully open to direct competition. Our markets in the direct marketing mail and parcels businesses are completely competitive businesses. In addition, it is important to know that much has changed even in the letters business, or the transaction mail business. While once Canada Post enjoyed an exclusive privilege in these businesses, that is shrinking with the advent of new and important technologies such as email, fax and other methods of electronic substitution. The competitive environment for Canada Post is intense and has changed. Bill C-2 brings Canada Post under the purview of the Access to Information Act for the first time. The corporation will be one of the largest organizations in Canada subject to this legislation.

Canada Post has over 71,000 employees. It is the sixth-largest employer in the country. Canada Post operates in every town, village and city. It has almost 7,000 retail outlets in the retail network alone. To put this into perspective, that is 500 more sites than Wal-Mart has in its network all over the world. As you know, Wal-Mart is one of the largest companies in the world and is certainly considered to be the largest retail network. That gives you a sense of the scale of Canada Post's operations.

It is an enormous organization. As such, we need to be properly prepared. We need to train a large number of people on the obligations that are now upon us under the Access to Information Act.

[Français]

Postes Canada comprend l'objectif du gouvernement du Canada qui vise une plus grande transparence et imputabilité et soutient les principes visés par le projet de loi C-2.

Comme vous le savez, Postes Canada génère près de sept milliards de revenus annuellement, dont 95 p. 100 provient de grandes entreprises. Nous livrons à 14 millions d'adresses au Canada. Chaque jour, la société délivre plus de 40 millions de messages, colis et autres articles de courrier.

Le réseau est composé d'environ 7 000 bureaux de poste à travers le pays. Son étendu en fait une formidable présence à l'échelle nationale.

[Traduction]

Cependant, la Société canadienne des postes mène ses activités dans un environnement où s'exerce une très vive concurrence. Nos concurrents sont de grandes multinationales très bien financées. Il s'agit de certaines des plus importantes sociétés du monde — par exemple, UPS, DHL et FedEx, de même que d'autres administrations postales nationales qui sont en concurrence sur le marché international.

Environ la moitié des revenus de Postes Canada proviennent d'activités à l'égard desquelles nous sommes le concurrent direct d'autres entreprises. Dans le secteur du publipostage et des colis, nous sommes en concurrence directe avec d'autres compagnies. De plus, il faut savoir que la situation a beaucoup évolué, même dans le secteur de la poste-lettres et des envois postaux individuels. Même si la Société jouissait autrefois du privilège de l'exclusivité dans ces secteurs, les volumes ne cessent de diminuer à cause de l'introduction de nouvelles technologies importantes, comme le courriel, les télécopies et d'autres méthodes de communication électronique. Ainsi l'environnement dans lequel Postes Canada mène ses activités, non seulement fait l'objet d'une concurrence féroce, mais a évolué au fil des années. Le projet de loi C-2 prévoit que la SCP sera visée pour la première fois par la Loi sur l'accès à l'information. Postes Canada devient ainsi l'une des plus grandes sociétés canadiennes à être assujetties à cette mesure législative.

Postes Canada compte plus de 71 000 employés et représente le sixième employeur du Canada. Postes Canada est présente dans tous les villages, villes et métropoles du pays. Son réseau de vente au détail compte presque 7 000 comptoirs postaux. Pour vous donner une idée de l'échelle de nos opérations, je précise qu'il s'agit de 500 sites de plus que Wal-Mart, qui maintient un réseau dans le monde entier. Comme vous le savez, Wal-Mart est l'une des plus grandes sociétés du monde et est certainement considéré posséder le plus important réseau de vente au détail. Cela vous donne donc une idée de l'échelle de nos opérations à Postes Canada.

C'est une immense organisation. En conséquence, il nous faut être bien préparés. Nous devons maintenant donner de la formation à un très grand nombre de personnes pour les renseigner sur les obligations que nous aurons désormais à remplir en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

[Translation]

Committee members can certainly understand that our competitors will undoubtedly use access to information to obtain commercially sensitive information, thus causing serious financial harm to the Corporation and third parties with whom we have dealings.

[English]

To put this in perspective, Canada Post has emerged as a major enabler in the Canadian economy. Canada Post spends almost \$3 billion annually on goods and services throughout this economy. Our total revenues are now more than \$7 billion. More than 50 per cent comes from 200 of Canada's largest commercial entities. Canada Post has 155,000 multi-year contracts with Canadian businesses. That again gives you a sense of the scale on which we are an economic enabler in partnership with most Canadian business.

Within these agreements there is significant third-party financial and operational information. No other organization subject to the Access to Information Act will have to take on the obligation to safeguard such a huge amount of commercial information. This is a difficult task, but I am very confident that with proper preparation and management we will do it well. However, this is why I believe you must be very vigilant and exercise due diligence in looking at this bill to ensure that the time frames for application of the legislation to companies like Canada Post are reasonable.

We will have to spend a great deal of time in the next 12 months preparing ourselves in order to raise the awareness of our management and all of our people on the new requirements of the legislation. We have to have the time to respond to the requests that I am sure will come to us just as they have come to other organizations subject to this and similar legislation. In order to be certain that we can be in full compliance with the Access to Information Act, we are now recruiting expert help to get us ready for what I believe will be a very large managerial task. We are also recruiting people to help us train our staff, which is a necessary component of the preparation that is underway. The critical challenge will be to ensure that our embedded processes and the training will allow us to be ready to comply with the legislation when it is formally made applicable to us.

When I appeared in front of the House of Commons legislative committee, I expressed the hope that Canada Post would be given 18 to 24 months to put all this preparatory work into action and to ensure that we get it right and that we are fully ready for the complex nature of Canada Post. It is commercial, it is large, and it

[Français]

Les membres du comité conçoivent que nos compétiteurs utiliseront sans aucun doute l'accès à l'information afin d'obtenir de l'information commerciale sensible et ainsi causer des dommages financiers sérieux à la société et à des tierces parties avec qui nous pouvons faire affaires.

[Traduction]

Pour vous permettre de mieux vous situer, je précise que Postes Canada se révèle être un grand facilitateur au sein de l'économie canadienne. Postes Canada dépense presque 3 milliards de dollars chaque année pour divers biens et services dans tous les secteurs économiques. Nos revenus globaux se montent à présent à plus de 7 milliards de dollars. Plus de 50 p. 100 de cette somme provient de 200 des plus importantes entités commerciales canadiennes. La SCP a 155 000 contrats pluriannuels avec diverses entreprises canadiennes. Encore une fois, cela vous donne une idée de l'échelle de notre contribution à l'économie, de concert avec la plupart des entreprises canadiennes.

Ces contrats contiennent d'importantes informations financières et opérationnelles qui concernent des tierces parties. Aucun autre organisme visé par la Loi sur l'accès à l'information n'aura à assumer l'obligation de protéger d'aussi grandes quantités de données commerciales. C'est un défi de taille, mais je suis convaincue que, moyennant une préparation et des méthodes de gestion appropriées, nous réussirons à mener à bien cette tâche. Mais c'est pour cette même raison que j'estime qu'il vous incombe de faire preuve de diligence raisonnable en examinant ce projet de loi, afin de vous assurer que les délais prévus pour l'application des différentes dispositions législatives à des entreprises comme Postes Canada sont raisonnables.

Nous devons consacrer énormément de temps au cours des 12 prochains mois à notre propre préparation, afin d'informer les cadres et l'ensemble des employés des nouvelles exigences de la loi. Il nous faut prévoir le temps de répondre aux demandes d'information qui vont certainement arriver chez nous, tout comme chez d'autres compagnies et organismes qui sont visés par cette loi et d'autres du même genre. Pour être sûrs d'observer intégralement les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, nous recrutons d'ores et déjà un certain nombre d'experts qui nous aideront à nous préparer à exécuter ce qui sera, selon moi, une tâche administrative monumentale. Nous recrutons d'autres personnes également pour nous aider à former notre personnel, la formation étant un élément essentiel de la préparation qui est en cours. Le défi le plus critique que nous aurons à relever consistera à nous assurer que tous nos processus intégrés et notre personnel, grâce à la formation, seront prêts à temps, afin nous soyons en mesure de nous conformer à la nouvelle loi dès lors qu'elle s'appliquera à la Société.

Quand j'ai comparu devant le comité législatif de la Chambre des communes, j'ai exprimé le souhait que la Société canadienne des postes bénéficie d'un délai de 18 à 24 mois pour faire cette préparation pour nous assurer d'avoir bien fait les choses et d'être tout à fait prêts, vu la complexité de notre organisation à Postes

has many, many relationships both on the supplier side and on the customer side, which we need to bring into the sweep of this legislation.

We hope, therefore, that the government will take into consideration the time frames that I mentioned in deciding when the access to information legislation comes into force for Canada Post Corporation. We ask that this consideration form part of your deliberations and the recommendations that you bring back to the government on this bill.

The Chairman: Thank you for that presentation. I have several questions myself, but first I want to hear from the other presenters. Perhaps, Ms. Foster, we can hear from you on behalf of the National Arts Centre.

[Translation]

Julia E. Foster, Chair of the Board of Trustees, National Arts Centre: Mr. Chairman, thank you for the opportunity to meet with you today. I am pleased to be here to comment on the proposed amendments to the Access to Information Act, from the perspective of a chair who holds the NAC in great affection and respect.

Allow me to introduce my NAC colleague who is with me today. Ms. Gregersen is the National Arts Centre's Executive Director of Development and CEO of its Foundation.

We will be able to answer any questions you may have at the end of my brief presentation.

[English]

The National Arts Centre supports the move to bring NAC under access to information. We congratulate the government on finding a balance between the need to provide greater levels of transparency for Crown corporations and the need to provide some degree of confidentiality for information not germane to the public interest.

The draft legislation provides some degree of added protection for certain types of information for certain Crown corporations. For example, CBC has protection for journalistic sources and EDC has protection for its customers and confidential data. In the draft bill presented to the House of Commons committee, the NAC was also to be provided with a carve-out for information related to artists and donors.

When we made our presentation to the House committee studying Bill C-2, our concerns appeared to have been understood. However, at the last minute, this carve-out was removed from the final version of the bill. We urge senators to

Canada. Nous sommes une immense entité commerciale qui entretient de multiples relations avec les fournisseurs et les clients et dont nous devons tenir compte en prenant nos dispositions pour nous conformer à la nouvelle loi.

Par conséquent, nous espérons que le gouvernement voudra bien tenir compte de notre demande relative au délai de préparation à prévoir en décidant de la date à laquelle les nouvelles dispositions de la Loi sur l'accès à l'information s'appliqueront à la Société canadienne des postes. Nous vous demandons d'en tenir compte dans le cadre de vos propres délibérations et en formulant les recommandations que vous ferez au gouvernement au sujet de ce projet de loi.

Le président : Merci pour votre exposé liminaire. J'ai plusieurs questions à vous poser, mais je voudrais d'abord qu'on entende les exposés des autres témoins. Madame Foster, pourriez-vous faire vos remarques liminaires au nom du Centre national des Arts.

[Français]

Julia E. Foster, présidente du conseil d'administration, Centre national des Arts : Merci, monsieur le président de me recevoir aujourd'hui. Je suis heureuse d'être ici pour faire part de mes commentaires sur les modifications proposées à la Loi sur l'accès à l'information, à titre de présidente du conseil d'administration du Centre national des Arts, une société à laquelle je suis profondément attachée et pour laquelle j'ai énormément de respect.

Permettez-moi de vous présenter une collègue qui est avec moi aujourd'hui, Mme Gregersen, directrice générale du développement au Centre national des Arts et cheffe de la direction de sa fondation.

Une fois mon bref exposé terminé, nous serons très heureuse de répondre à vos questions.

[Traduction]

Le Centre national des Arts est d'accord avec l'idée de soumettre le Centre aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information. Nous félicitons le gouvernement d'avoir réussi à concilier le besoin de transparence accrue de la part des sociétés d'État et celui de garantir un certain degré de confidentialité à l'information qui n'est pas d'intérêt public.

Le projet de loi assure une protection accrue à certains types d'information relative à des sociétés d'État. Par exemple, il garantit à la Société Radio-Canada la protection de ses sources journalistiques et à EDC la protection de ses données confidentielles sur les clients. Dans la version déposée à la Chambre des communes, le CNA se voyait aussi accorder une exemption pour l'information relative aux artistes et aux donateurs.

Or, même s'il avait semblé sensible aux inquiétudes que nous lui avions exprimées, le comité de la Chambre chargé d'étudier le projet de loi a décidé à la dernière minute d'écarter cette exemption de la version finale du projet de loi. Ainsi nous

take a closer look at the legislation and reinstate the added protections the National Arts Centre sought that were once included in the bill.

The original legislation recognized that all contracts negotiated between the NAC and individual artists in a confidential manner remain so. It is necessary to continue to provide protection against the disclosure of the amount we pay a director, designer or performer. An artistic contract varies based on the size of the venue; the discipline, for example, classical music versus theatre; the size of the role; and the reputation of the artist. As all artists are not paid the same fees, there is a need to keep individual contracts confidential. Many leading artists would not want to perform at the National Arts Centre if this information were to be made public. In addition, if the fees the NAC pays for artists were to become public, it would seriously undermine our ability to secure certain artists and to negotiate fair terms.

The other area where the original legislation provided some protection was for our ability to fundraise in the private sector with individual donors and corporate partners.

The National Arts Centre now generates approximately 50 per cent of its revenue from non-government sources and expects that percentage to go up to 60 per cent by the end of the decade. In 2010, we project an annual contribution level of \$10 million in fundraising revenues, which would be 15 per cent of our total budget.

In fundraising, as you well know, the relationship between donor and recipient organization is highly personal. The donor must believe that the institution to which financial and other resources are being entrusted is willing and able to ensure the highest standards of confidentiality, should the donor so wish. Any breach of the trust between donor and recipient would severely damage the donor-NAC relationship.

Individual donors often disclose highly personal, family and financial information when discussing possible support for our organization. They do so knowing that professional fundraising staff needs this information to suggest the most appropriate level and asset for this individual to contribute and the most beneficial tax treatment available. Such information often includes their entire annual income; their estate plans and that of their spouse; their personal health status; what issues they have with family members in relation to their wills, and so on. We need to be able to give donors an absolute assurance of confidentiality.

The National Arts Centre has at least 10 such donors and sponsors at this moment who make anonymity and non-disclosure of the investment amount an explicit part of their contract or letter of agreement. Investment amounts in this category frequently total 10 per cent or more of the annual fundraising results for the year.

prions les sénateurs d'examiner attentivement le projet de loi C-2 et d'y rétablir les protections supplémentaires demandées par le CNA, qui y figuraient au départ.

La version originale du projet de loi reconnaissait que tout contrat négocié en toute confidentialité par le CNA avec un artiste devait demeurer confidentiel. Il est nécessaire de continuer de conserver la confidentialité des sommes que nous versons à un directeur, un concepteur ou un artiste. Un contrat artistique varie selon la taille de la salle utilisée, le type de spectacle — par exemple, un concert de musique classique, une pièce de théâtre, et cetera — ainsi que le rôle et la réputation de l'artiste. Comme les artistes ne reçoivent pas tous le même cachet, leurs contrats doivent demeurer confidentiels. Un grand nombre d'artistes de premier plan refuserait peut-être de se produire en spectacle au CNA si cette information était rendue publique. En outre, la divulgation des cachets versés par le CNA aux artistes compromettrait gravement notre capacité à mettre sous contrat certains artistes et à négocier avec eux des conditions équitables.

Le projet de loi original nous assurait aussi la possibilité de recueillir des fonds auprès de donateurs individuels et d'entreprises privées devenues nos partenaires.

Le Centre national des Arts tire près de la moitié de ses revenus de sources non gouvernementales et il s'attend à ce que cette proportion grimpe à 60 p. 100 d'ici la fin de la décennie. Nous prévoyons que les sommes recueillies annuellement à l'occasion d'activités de financement atteindront 10 millions de dollars, soit 15 p. 100 du budget total, d'ici 2010.

Comme vous le savez, nous sommes d'avis que les rapports entre le donateur et l'organisme bénéficiaire sont hautement personnels. Le donateur doit s'attendre à ce que l'institution à qui il procure des ressources financières ou autres veuille et puisse lui garantir le niveau de confidentialité voulu. Tout abus de confiance sur ce plan risque de nuire grandement à la relation entre le donateur et le CNA.

Les donateurs individuels dévoilent souvent de l'information personnelle, familiale et financière au cours des discussions sur le soutien qu'ils seraient disposés à offrir à notre organisation. Ils le font parce qu'ils savent que nos solliciteurs professionnels ont besoin de cette information afin de déterminer le type et l'étendue de leurs contributions et le traitement fiscal le plus avantageux dans les circonstances. L'information demandée comprend généralement : leur revenu annuel et ses différentes sources; leur plan successoral et celui de leur conjoint; leur état de santé; leurs problèmes avec des membres de la famille concernant le testament, et cetera. Il nous faut pouvoir donner aux donateurs une garantie absolue de confidentialité.

Le Centre national des Arts compte actuellement au moins 10 donateurs et commanditaires qui ont exigé dans leur contrat ou leur lettre d'entente qu'on préserve leur anonymat et la confidentialité du montant de leur investissement. Les sommes recueillies dans ces conditions représentent souvent 10 p. 100 ou plus de tous les fonds collectés annuellement à l'occasion d'activités de financement.

Given our increasing emphasis on sponsorship and donations as a source of revenue, the impact of even the possibility of forced disclosure would severely impact our ability to raise funds. The type of information we need to protect is specialized Shielding it from access should not materially affect the broad public interest.

In conclusion, we urge the committee and the Senate to reinstate the protections originally proposed for the NAC related to the confidential information for artists and donors within the final legislation. Thank you. I welcome your questions.

Martin Godbout, O.C., Ph.D., President and Chief Executive Officer, Genome Canada: It is an honour to be here today to represent Genome Canada and to answer your questions relating to Bill C-12.

Last week, you received a package in French and English summarizing all the documents related to governance and accountability from Genome Canada. We also provided you with a one-page summary of all our governance and accountability procedures, and I want to direct your attention to these.

[Translation]

Genome Canada is governed by a sixteen-member board of directors and follows the same procedures as those laid out in Sarbanes-Oxley. Since our creation in February 2000, we have operated Genome Canada as a corporation.

[English]

I want to draw your attention to the bottom of that page. I will read it with you, because that will put Genome Canada in context for Bill C-2.

Genome Canada is a private, not-for-profit corporation incorporated in February 2000 under the Canada Corporations Act, Part II. Genome Canada operates at arm's length from the government. It is not a department, agency, Crown corporation — and I can add here — or foundation created under the federal statutes.

It is not subject to the federal administration act. We report to Industry Canada, and the relationship between the Government of Canada and Genome Canada is governed by a founding agreement.

When you look at the summary sheet, you will see on the left-hand side all of the committees and subcommittees that we have under corporate governance. We also have policies and, in the scientific field, conflict of interest and confidentiality are primordial. We also have whistle-blowing.

Compte tenu de l'importance accrue que nous accordons aux commandites et aux dons comme sources de revenus, la seule éventualité d'une divulgation obligatoire risque d'avoir une grave incidence sur notre aptitude à recueillir des fonds. Les informations qu'il nous faut protéger sont passablement spécialisées et en interdire l'accès ne devrait pas léser la population en général.

En conclusion, nous exhortons le comité et le Sénat à rétablir, dans la version définitive du projet de loi, les mesures de protection proposées au départ pour le CNA relativement à l'information confidentielle concernant les artistes et les donateurs. Je vous remercie. Nous sommes maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.

Martin Godbout, O.C., Ph.D., président et chef de la direction, Génome Canada : Je suis honoré d'avoir aujourd'hui l'occasion de représenter Génome Canada devant le comité sénatorial et de répondre à vos questions au sujet du projet de loi C-12.

La semaine dernière, vous avez reçu de Génome Canada une trousse d'information en français et en anglais qui résume tous les documents liés à la régie et à la responsabilisation. Nous vous avons également fourni un résumé d'une page de toutes nos procédures de régie et de responsabilisation, et je vous invite à le consulter.

[Français]

Génome Canada est gouverné par un conseil d'administration composé de 16 membres et Génome Canada obéit aux mêmes procédures que Sarbanes-Oxley (SOX). Depuis notre création en février 2000, nous avons opéré Génome Canada comme une compagnie.

[Traduction]

J'attire votre attention sur ce qui est écrit au bas de la page. Je vais le lire avec vous, car cela permettra de situer Génome Canada par rapport au projet de loi C-2.

Génome Canada est une société privée à but non lucratif constituée en février 2000 en vertu de la partie II de la Loi sur les corporations canadiennes. Génome Canada est une société entièrement autonome. Elle n'est ni un ministère, ni un organisme fédéral, ni une société d'État — et je peux ajouter une dernière possibilité — ni une fondation créée en vertu d'une loi fédérale.

Elle n'est pas visée par la Loi sur la gestion des finances publiques. Nous relevons directement d'Industrie Canada, et la relation entre le gouvernement du Canada et Génome Canada est régie par l'accord intervenu entre ces derniers lors de la création de la société.

Si vous regardez le résumé, vous allez voir du côté gauche la liste de tous les comités et sous-comités qui existent sous la rubrique de la régie. Nous avons également des politiques et, dans le domaine scientifique, les questions de conflits d'intérêts et de confidentialité revêtent une importance primordiale. Nous avons également une politique sur la dénonciation.

The accountability side is governed by a founding agreement between Industry Canada and Genome Canada, and we have to report annually on our corporate plan, annual report and strategic plan. We also have several compliance audits. We also have a performance audit, and under the agreement that we have with Industry Canada we are submitted indirectly to the Official Languages Act, Access to Information Act, and the Lobbyists Registration Act. We comply with most of the points raised in Bill C-2.

As my predecessor mentioned, confidentiality and conflict of interest in the scientific field are primordial for several reasons, the most important being intellectual property. We received, in the last competition, over \$1.4 billion requests. If we had released all these applications into the public domain when we received them, we would have received no applications.

We have a peer review committee that reviews the science. We have a peer review committee that reviews the financials, as well as the management of all the projects. These reviewers are not Canadian. They all come from outside Canada. They all sign a confidentiality agreement. We ensure also for the applicants that those who review the proposals are not in the position of a conflict of interest. For us, without confidentiality and conflict of interest, we would not survive.

As for the access to information, at the request of the government, or Industry Canada, we comply when asked for information. Similarly, we are not under the umbrella of Ms. Fraser, the Auditor General, but at her request or at the request of Industry Canada, it is written that we open our books for any type of audit.

It is very transparent. We manage public money; not only federal money but also provincial money. From the provincial government in the past six years we have received over \$600 million, but we have matched that with over \$840 million from other sources, including Wellcome Trust in the U.K., the Wallenberg Foundation in Sweden, the NIH, the Gates Foundation and, as I said, the provincial government.

For us, transparency is extremely important. As soon as we get money from any one of these organizations we are pleased and we put it on the website, so it is very open access.

S'agissant maintenant de responsabilisation, nos activités sont régies par l'accord portant création de la société qui est intervenu entre Industrie Canada et Génome Canada, en vertu duquel nous sommes tenus de préparer un certain nombre de rapports chaque année, soit le plan directeur, le rapport annuel et le plan stratégique. Nous faisons également l'objet de plusieurs vérifications de la conformité. Nous faisons aussi l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources, et en vertu de l'accord que nous avons conclu avec Industrie Canada, nous sommes visés indirectement par la Loi sur les langues officielles, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Nous observons d'ores et déjà la plupart des dispositions dont il est question dans le projet de loi C-2.

Comme vous l'a fait remarquer mon prédécesseur, les questions de confidentialité et de conflits d'intérêts dans le secteur scientifique revêtent une importance primordiale pour plusieurs raisons, la plus importante étant la propriété intellectuelle. Dans le cadre du dernier concours, nous avons reçu des demandes d'une valeur de 1,4 milliard de dollars. Si nous avions rendu publiques toutes les demandes au fur et à mesure de les recevoir, nous n'en aurions pas reçu du tout.

Nous avons également un comité d'examen par les pairs qui évalue les données scientifiques. En outre, nous avons un comité d'examen par les pairs qui examine les données financières, de même que les mécanismes d'administration de tous les projets. Ces évaluateurs ne sont pas Canadiens. Ils sont tous de l'étranger. Ils signent tous un accord de confidentialité. Nous nous assurons également, dans l'intérêt des demandeurs, que ceux qui évaluent les propositions ne sont pas en situation de conflit d'intérêts. De fait, en l'absence de politique appropriée sur la confidentialité et les conflits d'intérêts, nous ne pourrions pas survivre.

S'agissant d'accès à l'information, lorsque le gouvernement ou Industrie Canada présente une demande, nous lui communiquons les renseignements demandés. De même, sans relever directement du domaine de responsabilité de Mme Fraser, la vérificatrice générale, il est prévu dans l'accord que nous lui donnions accès à nos livres dans le cadre de n'importe lequel type de vérification à sa demande, ou encore à la demande d'Industrie Canada.

Nos activités sont donc très transparentes. Nous administrons des fonds publics — pas seulement des crédits fédéraux mais aussi des crédits provinciaux. Au cours des six dernières années, nous avons reçu plus de 600 millions de dollars du gouvernement provincial, mais nous avons également obtenu quelque 840 millions de dollars d'autres sources, y compris Wellcome Trust au Royaume-Uni, la Fondation Wallenberg en Suède, les NIH, la Fondation Gates et, comme je viens de le mentionner, le gouvernement provincial.

Pour nous, la transparence est extrêmement importante. Dès que nous recevons des fonds de l'un de ces organismes, nous sommes ravis et nous publions tout de suite l'information sur notre site Web, auquel l'accès est tout à fait libre.

We will not be too affected by Bill C-2. We do not see any major issues and, again, on one side or the other, it is not a political issue for us; it is fundamental. Without confidentiality or conflict of interest policies we would not survive in this field.

The Chairman: Ms. Foster, when you were giving your presentation you used the word a “carve-out” of information. At the bottom of page 1, it says:

Section 20.1: The head of the National Arts Centre Corporation shall refuse to disclose a record requested under this act if the disclosure would reveal the terms of a contract for the services of a performing artist or the identity of a donor who has made a donation in confidence and if the corporation has consistently treated the information as confidential.

Are you saying that that was in the original bill?

Ms. Foster: Yes, that is correct, it was in the first reading, proposed amendment 20.1.

The Chairman: In the carve-out, could you tell us what happened at the committee that it is no longer there? It is not in the bill now. What happened?

Ms. Foster: I will ask my colleague, because I was not there at the time.

Darrell Louise Gregersen, Chief Executive Officer, NAC Foundation, National Arts Centre: I was present at the presentation to the committee when it was agreed to, and I do not know what happened between that time and the time it was removed. There were no questions. I do not know what happened. It was perhaps negotiated between individuals. I do not know, but it was not there at the next iteration. We are seeking to have just that exact paragraph that you read reinstated.

Senator Zimmer: Mr. Chairman, you must be peeking over my shoulder, because I had the same question, but I would like to go a little further. Based on the carve-out in the previous legislation to protect artists and donors only, are you simply asking us to restore this protection and do you have practices in place to provide disclosure on all other matters?

Ms. Foster: Absolutely. We are seeking only protection as stated in the previous iteration of this bill and we are fully compliant with all transparencies required of us.

Ainsi nous ne serons pas tellement touchés par le projet de loi C-2. Nous ne prévoyons pas que ce dernier nous cause de grandes difficultés et, encore une fois, de part et d'autre, ce n'est pas une question politique en ce qui nous concerne; c'est une priorité fondamentale. En l'absence de politique appropriée sur la confidentialité ou les conflits d'intérêts, nous ne pourrions tout simplement pas survivre dans notre domaine d'activité.

Le président : Madame Foster, dans vos remarques liminaires tout à l'heure, vous avez parlé d'une exemption pour un certain type d'information. Au bas de la page 1 de votre texte, on lit ceci :

20.1 Le responsable de la Corporation du Centre national des Arts est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements traités par la Corporation de façon constante comme étant de nature confidentielle et dont la communication aurait pour effet de divulguer la teneur d'un contrat conclu avec un artiste pour ses services ou l'identité d'un donateur qui tient à garder l'anonymat.

Êtes-vous en train de nous dire que cet article figurait dans la version originale du projet de loi?

Mme Foster : Oui, c'est exact; le projet d'amendement 20.1 figurait dans la version du projet de loi présentée à l'étape de la première lecture.

Le président : S'agissant de cette exemption, pourriez-vous nous dire ce qui est arrivé en comité pour qu'elle soit finalement éliminée? Elle n'y figure plus. Qu'est-ce qui s'est passé?

Mme Foster : Je vais demander à ma collègue de vous répondre, puisque je n'y étais pas.

Darrell Louise Gregersen, chef de la direction, Fondation du CNA, Centre national des Arts : J'étais présente au moment de l'exposé prononcé devant le comité et lorsqu'elle a été acceptée, mais je ne sais pas ce qui s'est produit entre ce moment-là et le moment où il a été décidé de la supprimer. Il n'y a pas eu de questions. Je ne sais pas ce qui s'est produit. C'est peut-être le résultat d'une négociation entre certaines personnes. Je ne suis pas au courant, mais je sais que cette exemption n'y était plus dans la version suivante. Nous cherchons simplement à faire réintégrer ce même paragraphe que vous venez de lire.

Le sénateur Zimmer : Monsieur le président, j'ai l'impression que vous arrivez à lire mes notes, car je voulais poser la même question; mais permettez-moi d'approfondir un peu plus la question. S'agissant de l'exemption que prévoyait la version précédente pour les artistes et les donateurs seulement, nous demandez-vous de simplement rétablir cette protection et, deuxièmement, vos pratiques actuelles vous permettent-elles de diffuser de l'information sur toutes les autres questions?

Mme Foster : Oui, absolument. Nous ne demandons que la protection que prévoyait la version précédente du projet de loi et je vous assure que nous remplissons déjà l'ensemble des exigences en matière de transparence.

Senator Day: Perhaps we should stop talking about section 20.1, because as it currently appears at page 119, section 20.1 is an exception for the Public Sector Pension Investment Board, and so we will have to get you a new number. They have bumped you.

The Chairman: They replaced her section with that section. Ms. Greene, I have been interested for some time in Canada Post Corporation for several reasons. You said you were recruiting, because you want 24 months to get ready for Bill C-2, and I am interested to know if there are efforts to recruit visible minorities at Canada Post to fill some of these positions.

Ms. Greene: Absolutely. Let me give you the most recent example, senator. We had a shortage of front-line leadership in our operations. Right now we have about 3,000 supervisors who work in our plants and our letter-carrier depots all across the country. It had been, over the past several years, very difficult to recruit replacements for people when they were retiring or when they moved to other positions.

This year we had a drive on to recruit supervisory expertise for the whole organization. As we needed about 600 supervisors this year, we put together a very different, dedicated recruitment program which included, by design, the necessity to make sure that our supervisory recruits represented the diversity in the Canadian population, particularly the diversity that exists in the cities in which they would be working. I can tell you that with the recruitment expertise outside the company working with us, we have done very well to date on that score.

The Chairman: In terms of visible minorities?

Ms. Greene: Yes, in terms of visible minorities.

The Chairman: What per cent are we talking about?

Ms. Greene: I would like to get that number for you out of the 600, because I do not have it right off the top of my head. I do remember being briefed on this several months ago when the program was in full swing, and we were doing quite well.

As you know, senator, this has been an issue for Canada Post for some time.

The Chairman: I am painfully aware of that.

Ms. Greene: However, we are doing much better. I will get that number for you. In terms of the recruitment of our expertise for access to information, diversity is a principle that the company will definitely adhere to, and we need different sets of skills to round out that function in the corporation. We need people who will train throughout the company. As I mentioned, we have a large number of employees who need to be made aware of the new

Le sénateur Day : Nous devrions peut-être cesser de parler de l'article 20.1, car si vous regardez la page 119 de la version actuelle, vous allez voir que l'article 20.1 prévoit une exception pour l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public; il faudra donc donner un autre numéro au paragraphe que vous souhaitez faire rétablir. Votre paragraphe a été remplacé par un autre qui porte le même numéro.

Le président : Oui, ils ont remplacé leur article par un nouvel article. Madame Greene, je m'intéresse depuis un moment à la situation de la Société canadienne des postes, et ce pour plusieurs raisons. Vous avez dit que vous êtes en train de recruter des gens et que vous souhaitez disposer de 24 mois pour vous préparer à respecter les dispositions du projet de loi C-2, et je voudrais donc savoir si vous vous efforcez de recruter des membres de minorités visibles à Postes Canada pour doter un certain nombre de ces postes.

Mme Greene : Oui, tout à fait. Permettez-moi de vous en citer le plus récent exemple, sénateur. Nous avons une pénurie de superviseurs de première ligne dans nos établissements. À l'heure actuelle, nous avons environ 3 000 superviseurs qui travaillent dans nos établissements et nos postes de facteurs dans tout le Canada. Depuis plusieurs années, il s'avère difficile de recruter des remplaçants quand les titulaires prennent leur retraite ou décident d'accepter d'autres postes.

Cette année nous avons lancé une campagne de recrutement de superviseurs qui visait l'ensemble de la société. Comme il nous fallait environ 600 superviseurs cette année, nous avons mis sur pied un programme de recrutement spécial très différent qui prévoyait, délibérément, la nécessité d'engager de nouvelles recrues qui reflètent la diversité de la population canadienne, et notamment la diversité des villes où elles exerceraient leurs fonctions. Je peux vous dire que grâce aux experts externes en recrutement avec lesquels nous travaillons depuis un moment, nos efforts à ce chapitre ont connu un succès retentissant.

Le président : Du point de vue de la représentation des minorités visibles?

Mme Greene : Oui, absolument.

Le président : Et de quel pourcentage s'agit-il?

Mme Greene : Je vais obtenir ce chiffre par rapport aux 600 recrues, car je ne m'en souviens pas pour le moment. Je me rappelle d'en avoir été informée il y a quelques mois, quand le programme battait son plein, et je sais qu'on m'a dit à l'époque que les résultats étaient assez positifs.

Comme vous le savez, sénateur, cette situation pose problème à la SCP depuis un moment.

Le président : Je n'en suis que trop conscient.

Mme Greene : Mais la situation évolue de façon très positive. Je vais vous obtenir ce chiffre. S'agissant du recrutement d'experts sur l'accès à l'information, la diversité est un principe que la Société compte respecter pleinement, et il nous faut effectivement différents types de compétences afin de compléter celles que nous possédons déjà à Postes Canada dans ce domaine précis. Il nous faut des gens qui pourront former nos employés dans chaque

obligations pertaining to records retention and records management. At the head office we will need a senior official who understands how to manage a commercial company of the scale of Canada Post inside this new set of responsibilities as laid out in the Access to Information Act. The diversity of people in that new function is a consideration that is uppermost in my mind.

Senator Milne: Thank you, Mr. Chairman.

Ms. Greene, I will start with you because you are first on my list and you spoke first. You talked about 155,000 multi-year contracts.

Ms. Greene: They are commercial contracts.

Senator Milne: They are commercial contracts that Canada Post is now involved in. Are these contracts all with Canadian businesses?

Ms. Greene: Yes: I would say in 98 per cent of the cases, yes. Some are multinational businesses that have Canadian operations, but Canada Post Corporation is primarily a Canadian company.

Senator Milne: Do all these contracts include third-party confidential information?

Ms. Greene: In many cases they do, not in all cases, but they all include important commercial confidential information.

Senator Milne: Under Bill C-2, would that information then become public?

Ms. Greene: No: We think that the carve-out to protect commercial information is sufficiently strong that we will be able to protect that information under the wording of the draft legislation.

Our issue is not the ability to protect the information, senator. Given the scale of the organization, the kinds of records, the scale of the records that we are talking about, our issue is the time that we will be given to prepare 71,000 employees to manage that access to information. We will probably be the largest organization to come under the act. We will certainly be the largest corporation in Canada to ever be made subject to an act such as this.

Senator Milne: I understand that you told the House committee that it would take perhaps a year just to recruit a person with the necessary seniority to be able to oversee this kind of operation.

Ms. Greene: Yes: I know that that sounds like a long time, but allow me to explain. Given the greater demand for transparency imposed in many contexts on corporations, a move which has gathered momentum in the past five years as a result of developments that have taken place in the private sector —

secteur d'activité. Comme je vous l'ai déjà dit, nous avons un grand nombre d'employés qui doivent être mis au courant des nouvelles obligations relativement à la conservation et à la gestion des documents. Au siège social, il nous faudra un cadre supérieur qui saura bien administrer une entreprise commerciale de l'échelle de la SCP tout en assurant la conformité à la nouvelle série d'exigences que prévoit la Loi sur l'accès à l'information. La diversité de l'effectif qui sera chargé d'exercer ces nouvelles fonctions est une considération primordiale en ce qui me concerne.

Le sénateur Milne : Merci, monsieur le président.

Madame Greene, je vais commencer par vous puisque vous êtes première sur ma liste et que vous avez fait vos remarques liminaires en premier. Vous avez parlé de 155 000 contrats pluriannuels.

Mme Greene : Oui, ce sont des contrats commerciaux.

Le sénateur Milne : Ce sont des contrats commerciaux déjà conclus avec Postes Canada. Est-ce que tous ces contrats concernent des entreprises canadiennes?

Mme Greene : Oui — c'est-à-dire dans 98 p. 100 des cas. Certaines d'entre elles sont des multinationales qui sont implantées au Canada, mais la Société canadienne des postes est essentiellement une compagnie canadienne.

Le sénateur Milne : Ces contrats renferment-ils des renseignements confidentiels sur des tierces parties?

Mme Greene : Dans bien des cas, mais pas tous, oui; par contre tous contiennent d'importantes informations commerciales qui sont confidentielles.

Le sénateur Milne : Aux termes du projet de loi C-2, ces informations seraient publiques?

Mme Greene : Non. Nous estimons que l'exemption prévue au projet de loi, tel qu'il est actuellement libellé, pour protéger les informations commerciales est suffisamment énergique pour nous permettre de protéger de telles informations.

Sénateur, ce n'est pas la possibilité de protéger les informations qui nous inquiète. Étant donné l'ampleur de nos opérations, le genre de documents que nous traitons, et le nombre de documents qui seraient concernés, nous craignons de ne pas avoir assez de temps pour préparer 71 employés qui travaillent pour la Société à gérer l'accès à cette information. Nous sommes sans doute le plus important organisme à être visé par la loi. Et nous serons certainement la plus importante société canadienne à jamais avoir été assujettie à une loi de ce genre.

Le sénateur Milne : Je crois savoir que vous auriez déclaré devant le comité de la Chambre qu'il vous faudra peut-être un an juste pour recruter une personne ayant les compétences requises pour gérer une opération de ce genre.

Mme Greene : Oui, je me rends compte que cela peut vous paraître long, mais permettez-moi d'expliquer : vu les exigences plus rigoureuses en matière de transparence qui visent les sociétés commerciales à bien des égards, et il faut bien dire que la situation a évolué plus rapidement au cours des cinq dernières années à

Sarbanes-Oxley was mentioned by our colleague from Genome Canada — access to information and managers of that function are in high demand, just as auditors are right now. It is almost impossible, senator, in Ottawa right now to recruit auditors to look after the many new audit functions that corporations must now manage.

The same is true of the kind of expertise that is necessary to manage the retention and certainly disclosure of these kinds of information.

Access to information expertise is hard to secure right now, and our estimate to recruit someone with the experience to build a whole organization for an organization of the scale of Canada Post Corporation is 9 to 12 months.

Senator Milne: What are you asking for, specifically, in this bill? Are you asking for an extension of the time frame?

Ms. Greene: No, we are asking for the time frame that we mentioned when we were in front of the parliamentary committee. If you could give us 18 to 24 months before the bill actually applies to Canada Post, I can assure you I will be ready in that time frame.

Senator Milne: Where does that time frame come into this bill, though? I am asking you to do the work for me.

Ms. Greene: I will turn exactly how we draft it over to our legal counsel.

Gerard Power, Vice President, General Counsel and Corporate Secretary, Canada Post Corporation: It is in terms of the coming into force, as one would have in many provisions of bills, particular provisions, it is a question of the coming into force of its application to Canada Post. That is all we are looking for.

Senator Milne: Yes, but where in the bill does this apply? There are several throughout this bill and some that are missing.

Mr. Power: That is right. No specific provision states when the coming into force is for Canada Post, so it would come into force upon Royal Assent. Essentially, we are looking for a new provision.

Senator Milne: Have you suggested an amendment, then?

Mr. Power: We will provide that to you, yes.

Senator Milne: Thank you very much.

cause de changements survenus dans le secteur privé — entre autres l'adoption de la Loi Sarbanes-Oxley que mentionnait notre collègue de Genome Canada — des spécialistes de l'accès à l'information et des cadres pouvant se charger de cette fonction sont très en demande à l'heure actuelle, tout comme les vérificateurs. En ce moment, sénateur, il est à peu près impossible à Ottawa de recruter des vérificateurs pouvant se charger des nombreuses nouvelles fonctions de vérification que doivent maintenant gérer les sociétés.

Il en va de même pour le type d'expertise que suppose la gestion efficace des activités de conservation et de communication de l'information en question.

Il est difficile à présent d'obtenir les services d'experts du domaine de l'accès à l'information, et nous estimons en conséquence qu'il nous faudra entre 9 et 12 mois pour recruter une personne expérimentée qui puisse mettre en place toute une nouvelle structure dans une organisation de la taille de la Société canadienne des postes.

Le sénateur Milne : Et que demandez-vous au juste, par rapport à ce projet de loi? Vous demandez une prolongation du délai?

Mme Greene : Non, nous demandons qu'on nous accorde le délai que nous avons évoqué au moment de comparaître devant le comité parlementaire. Si Postes Canada pouvait disposer d'une période de 18 à 24 mois avant d'être assujettie aux dispositions du projet de loi, je peux vous assurer que nous serions prêts à la fin de ce délai.

Le sénateur Milne : Mais où est-il question de ce délai dans le projet de loi? Je vous demande de faire le travail à ma place.

Mme Greene : Je vais demander à notre conseiller juridique de vous dire exactement comment nous pourrions incorporer ce changement dans le texte.

Gerard Power, vice-président, avocat-conseil général et secrétaire, Société canadienne des postes : C'est par rapport à la date d'entrée en vigueur du projet de loi; comme c'est le cas de nombreux projets de loi, il y a des dispositions qui prévoient l'entrée en vigueur de la mesure législative concernée et, pour nous, il s'agit de savoir à quel moment la loi s'appliquerait à Postes Canada. C'est tout ce qui nous intéresse.

Le sénateur Milne : Oui, mais où sont les articles pertinents dans ce projet de loi? Il y en a plusieurs dans diverses parties du projet de loi mais il y en a d'autres qui manquent.

M. Power : C'est exact. Comme ce projet de loi ne contient aucune disposition précise indiquant à quelle date Postes Canada y serait assujettie, on doit en conclure que la loi s'appliquerait à la Société canadienne des postes dès que le projet de loi reçoit la sanction royale. Par conséquent, nous demandons essentiellement que l'on y incorpore une nouvelle disposition.

Le sénateur Milne : Avez-vous proposé un amendement précis?

M. Power : Oui, et nous allons vous le faire parvenir.

Le sénateur Milne : Merci beaucoup.

Ms. Foster: you spoke of the problems regarding the carve-out, which Senator Oliver spoke to. He asked you why the carve-out was taken out. It was carved out, but you do not know why it was put back or at what stage it went back in?

Ms. Gregersen: The carve-out was taken out just before the bill went back into the House.

Senator Milne: The carve-out was removed from the bill in clause by clause, was it? You are saying this carve-out was removed from the final version of the bill.

Ms. Foster: Is my colleague permitted to answer for me?

The Chairman: Would you mind giving us your name?

Jayne Watson, Director of Communications and Public Affairs, National Arts Centre: Thank you. Ms. Foster, as you know, only joined the National Arts Centre about two months ago, so I will answer on her behalf.

I was present at the committee. As Ms. Foster noted, the committee appeared to go well. We had no opposition at all. A member of the committee who was not present during our presentation, Member of Parliament Pat Martin showed up at a later point in the committee and proposed this amendment. The amendment was voted on and accepted. It completely caught us off guard, because we had been warmly received by the committee at that time.

Senator Day: We need more information. Mr. Martin heard none of the debate, none of the discussions, and he came in late in the event and proposed an amendment. Did he tell you why? Did he tell you he did not like the National Arts Centre?

Ms. Watson: No. I called Mr. Martin afterwards and tried to find out from him what his reasoning was, but I was not able to determine the thought process.

Senator Day: You mean you talked to Mr. Martin, but you could not understand what he was saying? What do you mean when you say that you could not understand his thought process?

Ms. Watson: Mr. Martin did not, in my view, have a strong justification for removing it. He could not explain why. He said that we did not need to worry about it, that it could be taken care of, that there are protections in the act. I argued that in our view and according to research we had done, by bringing donor information into access to information, there was always the possibility of a third-party appeal through the Information Commissioner, and that is what we are trying to avoid. He dismissed those concerns by saying he thought there were strong enough protections under the Access to Information Act.

Madame Foster, vous avez évoqué certaines difficultés relatives à l'exemption, difficultés dont vous parlait le sénateur Oliver tout à l'heure. Il vous a demandé pourquoi cette exemption a été supprimée du projet de loi. Il y avait une exemption qui a été supprimée, mais vous ne savez pas pourquoi ni à quel moment elle a été rétablie, n'est-ce pas?

Mme Gregersen : L'exemption a été supprimée juste avant que le projet de loi ne soit renvoyé à la Chambre.

Le sénateur Milne : Donc, l'exemption a été supprimée du projet de loi lors de l'examen article par article? C'est bien ça? Vous nous dites que l'exemption a été supprimée de la version finale du projet de loi.

Mme Foster : Pourrais-je demander à ma collègue de répondre à ma place?

Le président : Pourriez-vous vous nommer?

Jayne Watson, directrice des Communications et des Affaires publiques, Centre national des Arts : Merci, comme vous le savez, Mme Foster n'occupe son poste au Centre national des Arts que depuis environ deux mois, et je voudrais donc répondre à sa place.

J'étais présente lors des délibérations du comité à ce sujet. Comme Mme Foster vous l'a déjà dit, les discussions en comité semblaient être très positives. Personne ne s'est prononcé contre ce qui était prévu. Plus tard, un membre du comité qui n'avait pas entendu notre exposé, le député, Pat Martin, est arrivé et a proposé un amendement. L'amendement a été mis aux voix et adopté. Nous avons été très surpris, surtout que nous avons été chaleureusement accueillis par le comité.

Le sénateur Day : Il nous faut plus d'information. M. Martin, qui n'a pas assisté au débat et n'a aucunement participé aux discussions, est arrivé en retard et a proposé un amendement. Est-ce qu'il vous a expliqué pourquoi? Vous a-t-il dit qu'il n'aime pas le Centre national des Arts?

Mme Watson : Non. J'ai appelé M. Martin par la suite pour essayer de savoir quel était son raisonnement, mais je n'ai pas réussi à comprendre ce qui avait motivé cet amendement.

Le sénateur Day : Vous dites que vous avez parlé à M. Martin, mais que vous n'avez pas compris ce qu'il vous disait? Que voulez-vous dire quand vous dites que vous n'avez pas compris ce qui avait motivé cet amendement?

Mme Watson : C'est à dire qu'à mon avis, les raisons évoquées par M. Martin n'étaient pas convaincantes. Il ne pouvait pas m'expliquer pourquoi cet amendement lui semblait nécessaire. Il a dit que de toute façon, nous n'avions pas à nous inquiéter, que tout irait très bien, et que le projet de loi prévoyait déjà certaines protections. Je lui ai répliqué que selon nous et selon les résultats de nos propres recherches, il était possible, dès lors que l'information sur les donateurs devenait accessible par l'entremise de la Loi sur l'accès à l'information, que des tierces parties interjetteraient appel auprès du Commissaire à l'information dans des cas de refus, et que c'était justement ça que nous souhaitions éviter. Il a rejeté d'office nos réticences en disant que selon lui, la Loi sur l'accès à l'information prévoyait déjà une protection solide.

Senator Day: Did Mr. Martin give you any indication that he was sorry he arrived late, so that he did not hear any of the discussion or debate as to why you felt it should be there?

Ms. Watson: We did not have that discussion, sir.

Senator Milne: If this bill goes through in its present form, it seems to me from what you have said that you would immediately lose 10 per cent of your annual donations, since you think 10 per cent of your donors will be affected by this.

Ms. Gregersen: There are donations under negotiation at any time. For example, we have just launched Quebec Scene that will take place in the spring of 2007 to celebrate Quebec artists. I have just negotiated two gifts as part of the funding for that festival, both of which are subject to anonymity. In one case, we are permitted to disclose the name of the corporate donor but not the amount. In the other case, we are permitted to disclose the amount by the individual donor but not the name. It is important that I am able to assure these donors that their information remains confidential. There is no doubt that Senator Joyal knows both donors. There is no doubt that he would know many other donors from Montreal. If those donors felt their gifts were in any kind of jeopardy, the word would spread to other donors in Montreal who are also looking at supporting this initiative. That would seriously damage our ability to raise funds.

Senator Milne: It could be up to as much as 10 per cent of your donations; is that right?

Ms. Gregersen: It could be significantly more than that in any one year. It could be significantly less than that. The real problem is that it sows a seed of doubt in the mind of any donor. It does not allow you to operate with the level of trust of donors that you will revere their wishes, whatever they happen to be. Trust is the most important aspect of it.

Ms. Foster: I have had a great deal of experience with many public institutions, such as arts, medical and hospital institutions. In no case is there a question of third party access to donor information. That is not part of the industry standard. You have your own standards in terms of approaching donors and what you would expect; but we are always able to assure donors that there is no third party access to the information we collect from them.

Senator Zimmer: I cannot stress enough what Ms. Foster just said. Senator Stratton will probably figure out who the person is. The person is a past president of the Royal Winnipeg Ballet, someone who had served on the board for 25 years. We have one donor who is anonymous. There is a condition on the donation, the result of which is not 10 per cent. In some years, it has been as high as 80 per cent to 100 per cent. Without that donor, the company would not survive. I cannot stress today how important

Le sénateur Day : M. Martin vous a-t-il dit qu'il regrettait d'être arrivé en retard et de ne pas avoir entendu les discussions ou le débat sur les raisons pour lesquelles cette exemption vous semblait essentielle?

Mme Watson : Non, nous n'en avons pas discuté.

Le sénateur Milne : Si ce projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, il me semble, d'après ce que vous avez dit, que vous risquez de perdre immédiatement environ 10 p. 100 de vos dons annuels, puisque d'après vos propres estimations, 10 p. 100 de vos donateurs seront touchés par cette nouvelle exigence.

Mme Gregersen : À n'importe quel moment nous pouvons être appelés à négocier de nouveaux dons. Par exemple, nous venons de lancer Scène Québec, un événement que nous organisons au printemps de 2007 pour célébrer les artistes québécois. Je viens de négocier deux dons qui font partie du financement de ce festival, et dans les deux cas les donateurs désirent rester anonymes. Dans un cas, nous avons la permission de divulguer le nom de la société qui fait le don, mais non le montant. Dans l'autre cas, nous avons la permission de divulguer le montant du don, mais non pas le nom du donateur. Il importe que je puisse assurer à ces donateurs que leurs informations resteront confidentielles. Le sénateur Joyal connaît certainement les deux donateurs. Et je suis sûre qu'il connaît de nombreux autres donateurs de Montréal. Si ces donateurs avaient l'impression que la confidentialité de l'information concernant leurs dons était menacée, la nouvelle se répandrait rapidement parmi les autres donateurs de Montréal qui envisagent de soutenir cette initiative. Voilà qui compromettrait gravement notre capacité de réunir des fonds.

Le sénateur Milne : Cela pourrait compromettre au moins 10 p. 100 de vos dons, c'est bien ça?

Mme Gregersen : Pour une année donnée, le pourcentage pourrait être bien supérieur, ou encore bien inférieur. Le vrai problème, c'est que cela crée des doutes dans l'esprit du donateur. Cela ne vous permet pas de bénéficier de la pleine confiance des donateurs qui voudraient que vous respectiez leurs désirs, quels qu'ils soient. La confiance est vraiment l'élément le plus important dans ce contexte.

Mme Foster : J'ai énormément d'expérience des institutions publiques de tous types, que ce soit dans les secteurs artistique, médical ou hospitalier. Dans aucun cas est-il question de prévoir l'accès de tierces parties aux informations concernant les donateurs. Cela ne correspond absolument pas à la pratique à l'heure actuelle. Chacun établit ses propres normes pour ce qui est de la façon de pressentir et de traiter les donateurs et des attentes des uns et des autres, mais le fait est qu'on est toujours en mesure de garantir les donateurs qu'aucune tierce partie ne pourra accéder aux informations qu'ils nous communiquent.

Le sénateur Zimmer : Je ne peux trop insister sur ce que Mme Foster vient de dire. Le sénateur Stratton comprendra sans doute de qui je parle. Il s'agit d'un ex-président du Royal Winnipeg Ballet, quelqu'un qui est membre du conseil d'administration depuis 25 ans. Nous avons un donateur anonyme mais certaines conditions s'appliquent à ce don et je peux vous dire qu'il ne correspond pas à 10 p. 100 du budget. Certaines années, il représentait 80 ou même 100 p. 100. Sans ce

that is. Senator Joyal may have a similar situation. It would not have survived. There have been years when we have been in deficit by a large amount. This person came in and cleaned off the deficit. Without that, we do not exist.

Senator Joyal: According to the *Rules of the Senate*, I have to declare that I have an interest with the National Arts Centre in the endeavours that the witness has just outlined. As such, I will refrain from asking questions of the witness. However, I will reserve my right to question Ms. Greene and Mr. Godbout.

Senator Milne: Ms. Foster, if Bill C-2 passes as it is written, would the NAC have the option of refusing the disclosure of contract information by citing proposed section 18(a) or (b) of the act?

Ms. Watson: I am not a lawyer, but I will do my best. As I understand it, we would have the right to refuse; however, it would be subject to appeal. The concern lies with when it is taken out of our hands and is put into the hands of the Information Commissioner. As I understand it, there have been cases when, on appeal, either donor information or other contractual information has become public.

Ms. Gregersen: To go beyond that, if it is known by anyone that there was an appeal concerning either donor information or artistic information, that would prejudice unfairly any other negotiations or discussions we may be having with other artists or donors.

Senator Milne: That is interesting and I thank you for that. It is a valid point.

With regard to another part of your presentation, do you think those involved with you in contract negotiations today would still require the need of protection for 50 years?

Ms. Foster: I hope so because the National Arts Centre will still be vibrant in 50 years.

Senator Milne: I retire defeated.

Mr. Godbout, you suggest that the application information that comes into you under this bill would have to be made public. What are you suggesting should be changed in Bill C-2?

Mr. Godbout: At the application stage, it will not be made public. You cannot make these applications public, pretty much for the same reason. No one will apply. We are in the scientific field where there is a lot of intellectual property involved. Thus the economic impact is huge, which is pretty much the same as donors to not-for-profit organizations. They simply will not apply. They do not want their research project to be divulged at large, not only nationally but internationally. We protect that part under confidentiality. We ensure that those who review the projects are also bound

donateur, cette troupe de danse classique ne pourrait pas survivre. Je ne peux donc trop insister sur l'importance de cette question. Le sénateur Joyal connaît peut-être une situation semblable. Je peux vous dire que la troupe n'aurait pas survécu. Certaines années nous avons un déficit très important. Eh bien, cette personne arrivait et épongeait entièrement notre déficit. Sans ce genre de personne, nous n'existerions plus.

Le sénateur Joyal : Selon le *Règlement du Sénat*, je dois déclarer que j'ai un intérêt dans les activités du Centre national des Arts que le témoin vient d'évoquer. En conséquence, je m'abstiendrai de poser des questions au témoin. Cependant, je me réserve le droit d'interroger Mme Greene et M. Godbout.

Le sénateur Milne : Madame Foster, si le projet de loi C-2 est adopté tel qu'il est actuellement libellé, le CNA pourrait refuser de divulguer certains renseignements relatifs aux contrats en invoquant le projet d'alinéa 18a) ou b) du projet de loi?

Mme Watson : Je ne suis pas avocate, mais je vais faire de mon mieux pour vous répondre. Si je comprends bien, nous aurions le droit de refuser; cependant, ce refus pourrait faire l'objet d'un appel. Notre inquiétude concerne ce qui arrive lorsque le dossier ne relève plus de notre responsabilité, du fait d'avoir été renvoyé au commissaire à l'information. Si je comprends bien, il y a déjà eu des cas où, par suite d'un appel, des informations sur des donateurs ou d'autres informations contractuelles ont été rendues publiques.

Mme Gregersen : Pour aller un peu plus loin, si quiconque est au courant du fait que le refus de communiquer des informations sur des donateurs ou des artistes a fait l'objet d'un appel, cela pourrait compromettre inutilement d'autres négociations ou discussions qui sont en cours entre nous et d'autres artistes ou donateurs.

Le sénateur Milne : C'est très intéressant, et je vous remercie de me l'avoir expliqué, vous avez un bon argument.

Pour ce qui est d'un autre élément de votre exposé, pensez-vous que les personnes avec qui vous négociez actuellement ont encore besoin de protection pendant 50 ans?

Mme Foster : Je l'espère bien, car le Centre national des Arts sera toujours aussi dynamique dans 50 ans.

Le sénateur Milne : Je me déclare vaincu.

Monsieur Godbout, vous dites que les données figurant sur les formulaires de demande que vous recevez deviendraient publiques selon ce que prévoit ce projet de loi. Donc, d'après vous, quels changements s'imposent?

M. Godbout : À l'étape de la présentation de la demande, les données ne seront pas diffusées au public. On ne peut pas rendre publique l'information que contiennent les demandes, essentiellement pour la même raison. Personne ne voudra faire une demande à ce moment-là. Nous travaillons dans le milieu scientifique où la propriété intellectuelle est une considération primordiale. Par conséquent, les conséquences économiques sont immenses — et c'est à peu près la même chose pour ceux qui font des dons à des organismes à but non lucratif. Les gens ne voudront pas présenter une demande. Ils ne voudront pas que les

by confidentiality and conflict of interest. You do not want a \$20-million project to be reviewed by someone who has an interest in it and who then steals the information and publishes or patents it ahead of Canadians.

Two weeks before the review is done we provide to the investigator the name of those who will review the project. We provide the names of all on the committee. However, the scientists do not know who in particular is reviewing their project. If you have a committee of 15 to 20 people, certainly four or five people will review your project. You know the names of the 20 but you do not know who exactly is reviewing your project.

If the investigator feels there is a potential conflict of interest, they still have two weeks to notify us and, to be fair and equitable we will ensure that those individuals do not review the projects.

There is a full report which is provided to Genome Canada after the review. It is analysed by the board for final approval. These reports are made public. We allocate public funds. The final report is open to the public. They do not have to request information under the provisions of the Access to Information Act. They know 24 hours after the board's decision which projects will be funded and why. It is very transparent.

Senator Milne: That is what you are doing now. It is your present practice.

Mr. Godbout: Yes.

Senator Milne: Will that change under this new bill?

Mr. Godbout: It will not change.

Senator Milne: Ms. Greene, are you aware of any documented instance of where an access to information request has interfered with contractual or other negotiations of a government institution?

Ms. Greene: When I was a public servant many years ago in a large department with a lot of procurement and commercially sensitive information, that there was a lot of contest — if I can put it that way — over how much of that information could be disclosed. Access to information applied to the Department of Transport and these commercial contracts contained a lot of commercial information. It created a lot of friction, a lot of toing and froing. As you know, there is a whole

détails de leurs projets de recherche soient connus, ni sur le plan national ni — et surtout — sur le plan international. Ces renseignements sont actuellement protégés conformément à notre politique relative à la confidentialité. Nous nous assurons également que les évaluateurs des projets acceptent d'observer nos politiques en matière de confidentialité et de conflit d'intérêts. On ne voudrait pas faire évaluer un projet de 20 millions de dollars par une personne qui a un intérêt dans ce projet et pourrait décider de voler l'information et soit la publier soit obtenir un brevet avant les Canadiens qui l'ont définie.

Deux semaines avant l'évaluation, nous fournissons à l'auteur de l'étude le nom des personnes qui évalueront son projet. Nous lui donnons les noms de tous ceux qui font partie du comité d'examen. Mais les scientifiques concernés ne savent pas quelles personnes en particulier seront chargées d'évaluer leur projet. Puisqu'on a un comité de 15 à 20 personnes, il y en a seulement quatre ou cinq qui sont chargées d'évaluer chaque projet. Donc, les scientifiques connaissent les noms des 20 membres du comité mais ne savent pas exactement qui évaluera leur projet.

Si l'auteur du projet estime qu'il existe la possibilité d'un conflit d'intérêts, il a deux semaines pour nous en informer et, dans ce cas, afin d'être justes et équitables envers tous, nous nous assurons de ne pas demander aux personnes concernées d'évaluer son projet.

Un rapport complet est communiqué à Génome Canada après l'évaluation. Ce rapport est analysé par le conseil d'administration qui donne son approbation finale. Ces rapports sont publics. Étant donné que nous distribuons des deniers publics, le rapport final est mis à la disposition du public. Les citoyens ne sont pas obligés de présenter une demande en vertu des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information. Ils peuvent savoir, 24 heures après la décision du conseil, quels projets seront financés et les raisons pour lesquelles ils ont été retenus. C'est un processus très transparent.

Le sénateur Milne : C'est ça que vous faites actuellement. C'est la pratique actuelle.

M. Godbout : Oui.

Le sénateur Milne : Cela changera-t-il après l'adoption de ce projet de loi?

M. Godbout : Non, cela ne changera pas.

Le sénateur Milne : Madame Greene, êtes-vous au courant de cas documentés de demandes d'accès à l'information qui auraient compromis la poursuite de négociations contractuelles ou autres dans une institution fédérale?

Mme Greene : Lorsque j'étais fonctionnaire il y a bien des années travaillant dans un grand ministère qui possédait énormément d'information touchant ses activités d'approvisionnement ou de nature délicate pour des raisons commerciales, il y avait énormément de désaccord sur ce qui devrait ou ne devrait pas être divulgué. La Loi sur l'accès à l'information visait le ministère des Transports et ses contrats commerciaux contenaient énormément d'information

access to information industry waiting and ready to go with a whole new group of organizations that can be tapped for new information.

I do not recall personally that the department ever disclosed information that would have been harmful. I recall working hard daily to ensure we did not do that. I recall a huge amount of conflict with regard to how information could go out. There were ridiculous situations where half sentences of reports would be released.

Senator Milne: I am looking at clauses 146 and 147 of the bill. Is Purolator Courier the only subsidiary of Canada Post that would be affected by the exception outlined in clause 147?

Ms. Greene: No. We have other subsidiaries that have minority interests. For example, Innovapost has private-sector participants. Intelcom has a minority interest as well. A couple of other subsidiaries that have minority interests would not be subject to the act.

Senator Comeau: Ms. Greene, Canada Post is indeed a big corporation, but unlike many corporations that are traded on the stock market, the Canadian taxpayer is the direct investor in Canada Post. Even though it is recognized that Canada Post functions in a competitive environment, the taxpayers need to have confidence in the corporation for it to be viable over the long term. I understand that you see the need for clarity on access to information and to regain the confidence that has been lost by your predecessor. Your predecessor received an annual salary of \$310,000, a supplementary indemnity of \$107,000, an annual bonus of 25 per cent of his base salary, a vehicle allocation of \$30,000 — which is roughly the average salary of a Canadian, payment of all his club and association fees, \$46,000 at the end of his contract and \$7,500 for employment counselling. As well, there were unsubstantiated expense claims of \$2 million during his term.

That situation is probably what led to the requirement for measures to ensure that this kind of thing does not suddenly enter the public domain as a surprise.

Are these kinds of deals made with current employees? Can Canadian taxpayers feel confident that this kind of contract for salary is not being awarded now?

Ms. Greene: With the greatest of respect, I do not understand what that has to do with this issue at all. It is my understanding that the salary range in personal contractual arrangements of senior executives is made public. It has always been made public for executives of banks. In any prospectus you will see the salaries of the top four or five executives. Their salaries are made public under securities legislation, but I do not think that the bill is

commerciale. Cela donnait lieu à beaucoup de frictions et beaucoup de pourparlers. Comme vous le savez, il y a toute une industrie et tout un regroupement de nouveaux organismes qui ne demandent pas mieux que de trouver de nouvelles sources d'information.

Autant que je m'en souviens, le ministère n'a jamais communiqué quelque information que ce soit qui ait pu causer un préjudice. Je me rappelle néanmoins d'avoir eu à travailler très fort tous les jours pour m'assurer que cela n'arriverait pas. Je me rappelle aussi que la façon de communiquer l'information faisait l'objet de terribles conflits. Cela donnait toutefois lieu à des situations ridicules, notamment lorsqu'on communiquait au public des rapports où on ne pouvait lire que des demi-phrases.

Le sénateur Milne : Je regarde les articles 146 et 147 du projet de loi. Est-ce que Purolator est la seule filiale de Postes Canada qui serait touchée par l'exception prévue à l'article 147?

Mme Greene : Non. Nous avons d'autres filiales qui ont des intérêts minoritaires. Par exemple, Innovapost compte des participations du secteur privé. Intelcom a également des intérêts minoritaires. Il y a d'autres filiales aussi ayant des intérêts minoritaires qui ne seraient pas visés par la loi.

Le sénateur Comeau : Madame Greene, la Société canadienne des postes est effectivement une très grande société, mais contrairement aux nombreuses sociétés dont les actions sont cotées à la bourse, le contribuable canadien investit directement dans Postes Canada. Tout en reconnaissant que la SCP mène ses activités dans un environnement concurrentiel, les contribuables doivent tout de même avoir confiance dans la Société pour qu'elle reste viable à long terme. Je comprends que vous ressentiez le besoin de tirer au clair la situation en ce qui concerne l'accès à l'information et de regagner la confiance du public qu'avait perdue votre prédécesseur. Le fait est que votre prédécesseur touchait un salaire annuel de 310 000 \$, une indemnité complémentaire de 107 000 \$, une prime annuelle correspondant à 25 p. 100 de son salaire de base, une indemnité de véhicule de 30 000 \$ — ce qui correspond plus ou moins au salaire moyen d'un canadien — le paiement de tous ses droits d'adhésion à différents clubs et associations, 46 000 \$ à la fin de son contrat, et 7 500 \$ pour des conseils en matière d'emploi. De plus, il a présenté des demandes de remboursement de dépenses sans pièces justificatives d'une valeur de 2 millions de dollars au cours de son mandat.

C'est probablement cette situation qui a donné lieu à la nécessité d'adopter des mesures qui garantiraient que ce genre de choses ne se produise plus, au grand étonnement du public.

La Société continue-t-elle à négocier ce genre de contrats avec ses employés? Les contribuables canadiens peuvent-ils supposer que vous n'accordez plus ce genre de contrat salarial?

Mme Greene : Sauf votre respect, je ne comprends pas le rapport avec le sujet de nos discussions aujourd'hui. Je crois savoir que l'échelle salariale des cadres supérieurs avec qui nous signons des contrats est rendue publique. Cela a toujours été le cas pour les cadres travaillant pour des banques. Les dépliants indiquent toujours le salaire des quatre ou cinq cadres supérieurs. Leurs salaires sont publiés conformément aux différentes lois sur

directly aimed at the details of the employment contract. I think it is aimed at much more substantive notions of transparency. It is aimed at ensuring that the corporations are governed in a proper way and that measures are taken to disclose appropriate information and to protect appropriate information.

I do not think it would be appropriate for me to get into a discussion about an individual's employment contract. I think that is personal information.

Senator Comeau: This information is not currently available?

Ms. Greene: I do not think all that information is available under access to information. Salary ranges, which have always been available, would be, but I do not think the contents of an employment contract between a senior executive and a fully commercial entity such as Canada Post or Export Development Canada would be. I do not think that would be the purpose of the Access to Information Act. I would want advice from legal counsel, but I see that as personal information and not at all inside the purview of access to information.

Senator Comeau: Are the entitlements of a president personal information between the president and the board that decides on the contract?

Ms. Greene: I do not see any change in that. I believe that the purpose of the Access to Information Act is to ensure that the business processes carried on inside a corporation, processes critical to carrying out the mandate of that corporation — shares of that corporation which are held by the government — are as transparent as they would be in a private sector corporation that is subject to requirements for disclosure under securities legislation or Sarbanes-Oxley.

In any sphere there is such a thing as personal information. I do not think that access to information would pertain to matters of privacy. In fact, I think there was a Supreme Court of Canada ruling on that as recently as March that said there is such a thing as privacy in Canada and that is not the purpose of access to information.

Senator Comeau: I think I have the message. The salary of the president is private.

Ms. Greene: No, with respect, that is exactly what I did not say. I said the salary range that applies to presidents of Crown corporations is now available, has been available in the past to my knowledge, and will be available in the future — although I am a relatively new CEO of Canada Post. The Order-in-Council information on the salary ranges of senior executives of anyone

les valeurs mobilières, mais je ne pense pas que le projet de loi C-2 vise en particulier les renseignements détaillés d'un contrat d'emploi. À mon avis, il vise surtout à définir diverses notions liées à la transparence. Il vise à garantir que les sociétés sont administrées conformément aux règles et qu'elles prennent les mesures qui s'imposent pour communiquer les informations qui devraient être communiquées et pour protéger celles qu'il convient de protéger.

À mon sens, je ne devrais pas ouvrir une discussion avec vous sur des contrats d'emploi individuels. J'estime qu'il s'agit là de renseignements personnels.

Le sénateur Comeau : Ces renseignements ne sont pas actuellement disponibles?

Mme Greene : Je ne pense pas que tous ces renseignements soient disponibles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Les échelles salariales, qui ont toujours été disponibles, le sont, évidemment, mais je ne crois pas que les détails d'un contrat d'emploi liant un cadre supérieur et une entité commerciale de plein droit comme Postes Canada ou Exportation et développement Canada le soient. À mon avis, tel n'est pas l'objet de la Loi sur l'accès à l'information. Je voudrais évidemment me faire conseiller à ce sujet par notre avocat, mais à mon sens, il s'agit de renseignements personnels qui ne tombent pas du tout sous le coup de la Loi sur l'accès à l'information.

Le sénateur Comeau : Et les indemnités et allocations auxquelles a droit un président constituent-elles des renseignements personnels qui ne regardent que le président et le conseil d'administration qui approuvent le contrat?

Mme Greene : À mon avis, il n'y a pas de changement de ce côté-là. Pour moi, l'objet de la Loi sur l'accès à l'information consiste à garantir que les procédures administratives d'une société, procédures qui sont essentielles à la bonne exécution du mandat de cette dernière — et dans laquelle le gouvernement détient des actions — sont aussi transparentes qu'elles le seraient dans une société privée assujettie aux dispositions en matière de communication d'information de lois sur les valeurs mobilières ou d'une mesure législative comme la Loi Sarbanes-Oxley.

Dans toute sphère d'activité, il peut y avoir ce qu'on appelle des renseignements personnels. Je ne pense pas que la Loi sur l'accès à l'information vise des questions d'ordre confidentiel. En fait, je crois que la Cour suprême du Canada s'est prononcée sur la question aussi récemment que le mois de mars de cette année lorsqu'elle a déclaré que la vie privée est une notion bien acceptée au Canada et que l'objet des lois sur l'accès à l'information ne consiste pas à violer la vie privée des gens.

Le sénateur Comeau : Je crois avoir bien compris le message. Le salaire du président est confidentiel.

Mme Greene : Sans vouloir vous contredire, c'est tout à fait l'inverse que je viens de vous dire. Je vous ai dit que l'échelle salariale des présidents de sociétés d'État est maintenant disponible, l'a été par le passé autant que je sache, et le sera à l'avenir — bien que je sois relativement nouvelle comme PDG de la SCP. Je ne crois pas non plus me tromper en vous disant que les

associated with the Government of Canada is available, I believe. However, I believe that the detail of the employment contract in place for executives is personal and private.

Senator Comeau: Are you talking about things like bonuses, and so on, apart from salary?

Ms. Greene: Yes. It is apart from the salary and it is all negotiated, as you know, by the Privy Council Office on behalf of the Crown. I would think that there is a certain measure of information that is not the kind of information that the Access to Information Act is all about. It is personal and private information.

Senator Comeau: Okay; that is fine.

[Translation]

Mr. Godbout, you said that you are not subject to the Official Languages Act. Is that correct?

Mr. Godbout: It is.

Senator Comeau: Is there a reason why Genome Canada should not be subject to the Official Languages Act?

Mr. Godbout: As a corporation, unlike a federal department, agency, Crown corporation or foundation, Genome Canada is not subject to the Official Languages Act. But under the agreement signed with Industry Canada, we will be subject to it. We are required to publish all our documents and contracts in both official languages. From a legal standpoint, we are not subject to the Official Languages Act, but through our contract with the government, we are.

Senator Comeau: Why did Industry Canada not make Genome Canada subject to the Official Languages Act?

Mr. Godbout: I believe it is really a legal matter. Genome Canada is not part of the government. Would it be appropriate to ask the Canadian Red Cross to be subject to bilingualism laws, as a corporation? I do not think so. But if Health Canada has a duly executed contract with the Red Cross, in the actual contract, they can be asked to prepare all documentation in both languages.

Senator Comeau: Should we not consider the fact that parliamentarians must vote appropriations of public money for Genome Canada and that this is a country that respects both of official languages?

Mr. Godbout: I fully agree with you.

Senator Comeau: And the contract you have with Industry Canada says that you are not subject to the Official Languages Act?

Mr. Godbout: No, it is the opposite. Section 17.1 of the contract reads as follows:

informations qui figurent sur les décrets au sujet des échelles salariales des cadres supérieurs de sociétés qui ont des rapports avec le gouvernement du Canada sont également disponibles. Par contre, je pense que les détails des contrats d'emploi signés avec les cadres supérieurs sont confidentiels et constituent des renseignements personnels.

Le sénateur Comeau : Parlez-vous de primes et d'autres indemnités, en dehors du salaire?

Mme Greene : Oui. Il s'agit d'avantages autres que le salaire et, comme vous le savez, tout cela est négocié par le Bureau du Conseil privé au nom de la Couronne. J'imagine que certaines informations ne correspondent pas à la catégorie d'information visée par la Loi sur l'accès à l'information. Il s'agit plutôt de renseignements personnels et confidentiels.

Le sénateur Comeau : D'accord; c'est très bien.

[Français]

Monsieur Godbout, vous avez dit que vous n'étiez pas assujéti à la Loi sur les langues officielles. Est-ce exact?

M. Godbout : C'est exact.

Le sénateur Comeau : Y a-t-il une raison pour laquelle Génome Canada ne serait pas assujéti à la Loi sur les langues officielles?

M. Godbout : Génome Canada en tant que corporation, qui n'est pas un département fédéral, ou une agence ou une corporation de la Couronne ou une fondation, n'est assujéti à la Loi sur les langues officielles. Dans l'entente avec Industrie Canada, on le devient. On est obligé de publier tous nos documents et nos contrats dans les deux langues officielles. Légalement, on n'est pas assujéti à la Loi sur les langues officielles, mais par contrat, on le devient.

Le sénateur Comeau : Pour quelle raison Industrie Canada n'aurait pas assujéti Génome Canada à la Loi sur les langues officielles?

M. Godbout : Je crois que c'est une question juridique. Génome Canada ne fait pas partie du gouvernement. Est-ce qu'on va demander à la Croix-Rouge canadienne d'être assujéti aux lois du bilinguisme en tant que corporation? Je ne crois pas. Mais si Santé Canada a un contrat en bonne et due forme avec la Croix-Rouge, dans le contrat, on peut demander à ce que tous les documents soient dans les deux langues.

Le sénateur Comeau : Ne devrions-nous pas prendre en considération le fait que les parlementaires doivent voter des fonds Canadiens pour Génome Canada et que le Canada est un pays qui respecte les deux langues officielles?

M. Godbout : Je suis entièrement d'accord avec vous.

Le sénateur Comeau : Industrie Canada dans le contrat dit que vous n'êtes pas assujéti à la Loi sur les langues officielles?

M. Godbout : Non, c'est le contraire. À la section 17.1 du contrat il est écrit :

[English]

Section 17.1 of the Amended and Restated Funding Agreement between the Government of Canada and Genome Canada states,

Genome Canada shall provide its communications and services to the public in at least both official languages of Canada, (French and English) in accordance with the spirit and intent of Part IV of the Official Languages Act...

[Translation]

Therefore, under this contract, we are required to abide by the act. If we had no contract with Industry Canada, Genome Canada would not be subject to the act. I am providing a very legalistic answer to your question. Canada Post is automatically required to abide by the act because it is a government institution.

Senator Comeau: And you are subject as a result of this contract.

Mr. Godbout: Yes, and we comply fully.

[English]

Senator Day: There was reference to section 17.1 in the contract. I misunderstood that.

Senator Zimmer: I think my question might have been answered while I was out of the room. It was courageous to accept the act in that there are a lot of competitors around the world. There are a lot of competitors around the world and you handle a lot of pieces of mail around the world. Are you not concerned that they will get some inside information and use that against you as a competitor?

Ms. Greene: Absolutely, we were concerned and for that reason, we wanted to be very careful. As you know, we have some competitors that are extremely vigorous about finding out about our commercial contracts, and have many ways of doing it, including trade complaints under NAFTA; you name it. We have some pretty creative competitors out there and they are not subject to access to information.

Senator, I have looked at this carefully and having met with many of our customers and suppliers. I am satisfied that the protection that the act will afford us for commercial information is satisfactory, as long as the corporation is given enough preparatory time because of the volume of records that we are talking about. To put this in context, we have 150 million parcels that are fully competitive business. It is a \$1.3 billion business and these are parcels that are being carried for some of the largest and most important corporations in the land. I want to be sure that I have enough time to prepare our organization. The same is true for the direct

[Traduction]

L'article 17.1 de l'Entente de financement modifiée et renouvelée conclue par le gouvernement du Canada et Génome Canada précise ce qui suit :

Génome Canada s'engage à communiquer avec le public et à lui assurer ses services dans au moins les deux langues officielles du Canada (le français et l'anglais), conformément à l'esprit et à l'intention de la partie IV de la Loi sur les langues officielles [...]

[Français]

Par contrat, nous devons nous conformer à la loi. Si nous n'avions pas de contrat avec Industrie Canada, Génome Canada ne serait pas assujéti à la loi. Je réponds à votre question de façon très juridique. Postes Canada est automatiquement obligé de se conformer à la loi parce que c'est une institution fédérale.

Le sénateur Comeau : Vous êtes assujettis à cause du contrat.

M. Godbout : Par contrat, oui et on le respecte.

[Traduction]

Le sénateur Day : Il a été question de l'article 17.1 du contrat. Je n'ai pas bien compris.

Le sénateur Zimmer : Je pense qu'on a peut-être répondu à ma question pendant mon absence. Je trouve que vous avez été courageux d'accepter d'être visés par cette loi, étant donné que vous avez beaucoup de concurrents dans toutes les régions du monde. Non seulement vous avez beaucoup de concurrents, mais vous traitez énormément de courrier et d'envois de tous types venant de tous les coins du monde. Ne craignez-vous pas que vos concurrents mettent la main sur des informations confidentielles et qu'ils s'en servent contre vous, étant donné qu'ils sont vos concurrents?

Mme Greene : Oui, il est certain que c'est une de nos craintes et c'est pour cette raison que nous avons voulu être très prudents. Comme vous le savez, nous avons un certain nombre de concurrents qui font preuve d'une vigueur considérable lorsqu'il s'agit de se renseigner sur nos contrats commerciaux, et le fait est qu'ils ont de nombreux moyens d'obtenir de tels renseignements, y compris en déposant une plainte contre nous en vertu de l'ALENA; tous les moyens sont bons. Donc, nous faisons face à des concurrents parfois très créatifs qui ne sont pas assujettis à une loi sur l'accès à l'information.

Sénateur, j'ai longuement réfléchi à cette question et en ayant discuté avec bon nombre de nos clients et fournisseurs, je suis convaincue que la protection que prévoit la loi à l'égard des renseignements commerciaux est suffisante, à condition que la SCP dispose d'une période de préparation adéquate, étant donné les volumes importants de documents dont on parle. Pour vous permettre de vous situer, je précise que nous traitons 150 millions de colis à la Société dans un secteur d'activité où s'exerce la pleine concurrence. C'est une activité qui rapporte 1,3 milliard de dollars à la Société et ce sont les colis expédiés par des sociétés qui sont parmi les plus grandes et les plus importantes entreprises du

marketing mail. As honourable senators know, direct marketing mail is a huge business in Canada. I am pleased to tell you that Canada Post is probably the largest participant in that business for Canadian companies like Rogers and Bell, and great names like Citibank, which is one of our largest direct marketing mail customers. It is about a \$40-million-a-year customer to Canada Post. Before you do anything that might in any way jeopardize a revenue stream and relationship with companies of this importance, they see Canada Post as a great partner to help them deepen relationships with existing customer bases or to acquire new customers. That is how these are growing in partnership with Canada Post. All of these things weighed heavily in our consideration of the bill, honourable senators. I am satisfied that if we get enough time to prepare and to go through the volumes of records, with the expertise that we will be retaining to help us in this matter, we will be successful in managing these new responsibilities.

Senator Zimmer: It speaks volumes of your organization and the confidence that you have in it. As they say in the industry, bring it on. Good luck. I wish you the best in your endeavours.

The Chairman: Honourable senators, Senator Joyal has made a declaration of private interest regarding the National Arts Centre. In accordance with the *Rules of the Senate*, the declaration that he made shall be recorded in the minutes of the committee. I now turn the floor to Senator Joyal.

Senator Joyal: Ms. Greene, maybe through your legal advisor, I would like to come back to the understanding of clause 147 of the Access to Information Act, at page 119 of the bill. Clause 147 states:

147. The Act is amended by adding the following after section 18:

18.1(1) The head of a government institution —

And, I underline the words I would like you to interpret for us. The proposed section continues to state:

— may refuse to disclose a record requested under this Act that contains trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to, and has consistently been treated as confidential by,

(a) The Canada Post Corporation;

From the day this proposed legislation is enacted, receives Royal Assent and comes into force, you will be governed by that exception.

Ms. Greene: That is correct.

Canada. Je veux m'assurer d'avoir suffisamment de temps pour préparer l'ensemble de notre organisation. Il en va de même pour le publipostage. Comme le savent déjà les honorables sénateurs, le publipostage est un secteur commercial qui rapporte gros au Canada. D'ailleurs, je suis heureuse de pouvoir vous dire que la Société canadienne des postes est sans doute la plus grande participante grâce à des compagnies canadiennes comme Rogers et Bell, et d'autres entreprises bien connues comme Citibank, qui représente un de nos clients de publipostage le plus important. Ce client rapporte à la SCP environ 40 millions de dollars par année. Donc, avant de faire quoi que ce soit qui puisse compromettre cette source de revenus et nos relations avec les compagnies de cette taille... c'était que ces dernières considèrent la SCP comme un grand partenaire qui peut les aider à améliorer leurs relations avec leurs clients actuels ou à obtenir de nouveaux clients. C'est grâce à cela que ces relations se développent en partenariat avec Postes Canada. Sachez, honorables sénateurs, que nous avons longuement réfléchi à tous ces facteurs en examinant le projet de loi. Je suis convaincue que si nous avons suffisamment de temps pour nous préparer et pour examiner les volumes importants de documents que nous possédons, avec l'aide des experts que nous comptons engager pour nous aider à accomplir ce travail, nous réussirons à bien gérer les changements que supposent ces nouvelles responsabilités.

Le sénateur Zimmer : Cela en dit long sur votre organisation et votre confiance en elle. Continuez donc sur votre lancée. Je vous souhaite bonne chance dans toutes vos entreprises.

Le président : Honorables sénateurs, le sénateur Joyal a déjà déclaré son intérêt relativement au Centre national des Arts. Conformément au *Règlement du Sénat*, cette déclaration est consignée dans le compte rendu des délibérations du comité. Je cède maintenant la parole au sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal : Madame Greene, peut-être par l'entremise de votre conseiller juridique, je voudrais en revenir à votre compréhension de l'article 147 de la Loi sur l'accès à l'information, qui se trouve à la page 119 du projet de loi. L'article 147 se lit ainsi :

147. La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 18, de ce qui suit :

18.1(1) Le responsable d'une institution fédérale [...]

Et voici la partie à propos de laquelle je sollicite votre interprétation. L'article continue ainsi :

[...] peut refuser de communiquer des documents qui contiennent des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui appartiennent à l'une ou l'autre des institutions ci-après et qui sont traités par elle de façon constante comme étant de nature confidentielle :

a) La Société canadienne des postes;

À compter de la date à laquelle ce projet de loi sera promulgué, recevra la sanction royale et entrera officiellement en vigueur, vous serez visée par cette exception.

Mme Greene : C'est exact.

Senator Joyal: That is, by that capacity that you have, 'may'.

Ms. Greene: To treat as confidential that which —

Senator Joyal: That you could refuse to disclose. That is a decision not to do so.

Ms. Greene: That is correct.

Senator Joyal: It is a negative decision not to disclose a record that contains financial information that belongs to you. The word "belongs" is important. It means information over which you have total control. That is the way I interpret "belongs," unless I am mistaken on your interpretation.

Ms. Greene: No, I share your interpretation.

Senator Joyal: It is not information that could be held by a third party.

I will give you time to reflect upon this. The word "belongs" has legal meaning here. In French, the word "belongs," or "appartient," legally means that you are the owner of that record: it belongs to you. If I say this information belongs to you, it means that it is your property. There are elements of control over the information.

Ms. Greene: I agree.

Senator Joyal: We do not depend on someone else for it.

Then, the word "consistently" is an important adverb. It qualifies the time that you have been holding that information, and then "has ... been treated as confidential." In other words, you have internal procedures that make this information confidential.

Mr. Power, you are the lawyer for Canada Post. Tomorrow, you must prepare a circular for all the top brass of the Canada Post Corporation, and down the pyramid. What kind of interpretation will you give so that people in the Canada Post Corporation know the new system under which they will now operate?

Mr. Power: Thank you, senator. I would not restrict myself to the proposed section 18.1 of the Access to Information Act. The act today contains protection for third-party information. Therefore, in providing advice to my colleagues within the company I will provide advice that says, not only do we have an obligation as officers and employees of the company to treat confidential information confidentially, and to do so consistently, but also I will include a reminder that we also have an obligation with respect to treating the information of our customers and our suppliers confidentially.

Le sénateur Joyal : C'est-à-dire que vous aurez la possibilité de refuser de communiquer certains documents.

Mme Greene : Oui, de considérer confidentiels tous les documents qui...

Le sénateur Joyal : Vous pourriez refuser de les communiquer. Il s'agit donc de décider de ne pas le faire.

Mme Greene : C'est exact.

Le sénateur Joyal : C'est une décision négative, c'est-à-dire le refus de communiquer un document qui contient des renseignements financiers qui vous appartiennent. Le mot « appartiennent » est important. Cela désigne les renseignements sur lesquels vous exercez un contrôle total. C'est ainsi que j'interprète le mot « appartiennent », à moins que j'aie mal compris votre interprétation.

Mme Greene : Non, je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Joyal : Il ne s'agit donc pas de renseignements qui pourraient être obtenus par une tierce partie.

Je vais vous donner le temps d'y réfléchir. Le mot « appartenir » a un sens juridique particulier. En français, le mot « appartient » signifie en termes juridiques que vous êtes le propriétaire du document; il vous appartient. Si je vous dis que tel renseignement vous appartient, cela signifie que c'est votre propriété. Il y a donc cette notion de contrôle à l'égard de l'information.

Mme Greene : Je suis d'accord.

Le sénateur Joyal : Donc, nous ne dépendons de personne d'autre pour l'avoir.

De même, l'expression « de façon constante » est une locution adverbiale importante. Elle qualifie la période pendant laquelle vous détenez l'information et il y a aussi le bout de phrase que voici « qui sont traités [...] comme étant de nature confidentielle ». En d'autres termes, vous avez des procédures internes qui font que l'information est confidentielle.

Monsieur Power, vous êtes l'avocat de la Société canadienne des postes. Demain, vous devrez préparer une note de service à l'intention de tous les cadres supérieurs de la Société ainsi qu'aux employés à tous les paliers de l'organisation. Quelle interprétation allez-vous leur fournir, de sorte que les employés de la Société canadienne des postes soient informés du nouveau système qu'ils devront désormais observer?

M. Power : Merci, sénateur. Je ne me limiterai pas au projet d'article 18.1 de la Loi sur l'accès à l'information. La loi actuelle prévoit certaines protections à l'égard des informations intéressant des tierces parties. Par conséquent, en formulant les conseils que je vais donner à mes collègues de la Société, je leur ferais remarquer qu'en tant qu'agents responsables et employés de la Société, nous avons l'obligation de traiter de façon constante les renseignements confidentiels comme étant justement de nature confidentielle et je vais également leur rappeler qu'il nous incombe aussi de traiter les renseignements relatifs à nos clients et nos fournisseurs comme étant de nature confidentielle.

The application of the act to Canada Post Corporation will mean that if we receive a request for access to information that is the information of a third party, we must give the third party notice. That has been of concern to Canada Post because we know that some third parties, some of our customers, while they may have confidence that they will not have to disclose the information in the end, would rather not be required to go through the efforts of defending why their information should not be disclosed.

So there would be two parts to the communication: reminding people of their obligation to maintain confidence, and also the confidence with respect to the information of our customers and suppliers.

Senator Joyal: Besides the protection that is given to third parties in the Access to Information Act — and it is appropriate to state it — but this exception might address the question raised by Senator Comeau.

Let us put again the question of Senator Comeau. You may refuse to disclose the record and financial information that belongs to you, so the records are in your file. No third party has access to it; the information does not involve a third party per se. Let us take an example. Because you will have unions, there is no question that the union will look at that exception, to seek information.

Then you will have to interpret “belongs” and “consistently been treated as confidential.” In other words, you would have to exercise judgment on your internal past practice over matters and subjects that you have treated as confidential.

Ms. Greene: That is correct, senator. The way this provision is drafted causes us to think about how we have treated information in the past, and it causes us to think about at what point the information is ours that requires our treatment of it in a confidential way. It also requires us to think about whether we treat the information now in a consistent way, relative to what we had done in the past.

There is no doubt that, just like in my public-official days 12 or 15 years ago, there will be much toing and froing in many cases, and lots of sentences will go out without a verb or a predicate. The truth is, we think, with a lot of training and a lot of preparation, and it helps that I have some familiarity with the administration of access to information requirements, we will manage it.

I believe your question is, do I not find this ambiguous, and do I not find this difficult as a duty that is now imposed, upon which we can carry out effective training of all our people? That is a good question, senator, and we have thought about that inside the company quite a bit. On balance, I think it is fine. I am not saying there will never be any argument about what particular provisions

Étant donné que la Société canadienne des postes sera assujettie à cette loi, si nous recevons une demande d'accès à l'information qui concerne des renseignements sur une tierce partie, nous serons dans l'obligation d'en informer cette tierce partie. Cette éventualité inquiète justement la Société car nous savons que certaines tierces parties, c'est-à-dire certains de nos clients, même si elles peuvent penser qu'il ne leur sera pas nécessaire en fin de compte de divulguer les renseignements demandés, préféreraient ne pas être obligées de se défendre et de justifier la non-divulgaration de ces renseignements.

Donc, j'aborderai deux points dans mes communications avec les collègues : d'abord, je leur rappellerais leur obligation de protéger les renseignements de nature confidentielle et aussi de ne pas divulguer des renseignements confidentiels qui concernent nos clients et nos fournisseurs.

Le sénateur Joyal : En plus de la protection accordée aux tierces parties dans la Loi sur l'accès à l'information — et il est tout à fait approprié de la mentionner — cette exception permet peut-être de répondre à la question soulevée par le sénateur Comeau.

Revenons sur la question du sénateur Comeau. Vous pouvez refuser de divulguer des documents et renseignements financiers qui vous appartiennent, et à ce moment-là, les documents se trouvent dans vos dossiers. Aucune tierce partie n'y a accès; de même, les renseignements proprement dits ne concernent pas une tierce partie. Prenons un exemple précis. Étant donné que vous avez des syndicats, il est certain que les syndicats voudront examiner cette exception en vue d'obtenir des renseignements.

À ce moment-là, vous serez appelé à interpréter la signification du terme « appartiennent » et « sont traités [...] de façon constante comme étant de nature confidentielle ». En d'autres termes, vous devrez porter un jugement sur vos pratiques internes antérieures et sur les types de documents que vous avez jusqu'alors traités comme étant de nature confidentielle.

Mme Greene : C'est exact, sénateur. Le libellé de cette disposition nous amène à réfléchir à la façon dont nous avons traité les renseignements par le passé, et à nous demander à quel moment ou dans quelles conditions les renseignements que nous possédons exigent que nous les traitions comme étant de nature confidentielle. Ce texte nous oblige aussi à nous demander si nous traitons les renseignements de façon constante, par rapport à ce qui se faisait précédemment.

Je suis convaincue que, tout comme c'était le cas il y a 12 ou 15 ans lorsque j'étais fonctionnaire, il y aura beaucoup de négociations dans bien des cas, et beaucoup de phrases finiront par n'avoir ni verbe ni prédicat. D'après nous, après beaucoup de formation et de préparations — et dans ce contexte, mon expérience de l'administration des exigences relatives à l'accès à l'information est bien utile — nous réussirons à nous en sortir.

Si j'ai bien compris, vous me demandez essentiellement si cette formulation ne me semble pas ambiguë et si je ne trouve pas difficile de me voir imposer cette tâche, et surtout qu'il faudra à présent fournir à tous nos employés une formation appropriée? Eh bien, sénateur, c'est une bonne question, et nous y avons beaucoup réfléchi à la Société. Dans l'ensemble, je dirais que cela

in this bill mean. I suspect there will be, just like in the access to information legislation that was passed in the late 1980s, if my memory serves me well.

As you know, senator, many cases were litigated and that litigation helped us, over a period of time, to gather a body of law and gain a better understanding as to what that legislation actually meant: what was the scope of the duty to disclose that it imposed, and what was the scope of the duty to protect.

I believe the same process will happen here. However, we have the advantage that this legislation will at least be able to piggyback on the development of the law over the past 15 to 17 years.

I believe the thrust of your question is: Are you worried about the ambiguity in that, and will the ambiguity prevent you, in the preparation that you are about to undertake to train all our people and become more cognizant of the requirement? The answer is no. I agree that there is ambiguity, but the level of ambiguity is manageable.

Whatever might be the date of the coming into force of the act generally, I hope that it will come into force at a later date for Canada Post Corporation. Therefore, with the time I hope you will give us, we will be ready. Then I guess the contests, the debate and the argument over what is and is not protected will take place in other fora.

Senator Joyal: If I understand your explanation, when you say that you need to train your executive and the other persons who are involved in management...

Ms. Greene: Actually, about 7,000 people have records in Canada Post.

Senator Joyal: You definitely will need to establish guidelines, rules and an interpretation of that section.

Ms. Greene: Yes.

Senator Joyal: People need to be well aware of the limits of what is available to the public and what will be made available to the public from then on. They need to know which part of the information or the records, on the basis of the criteria that are included in proposed section 18.1, could remain confidential and which part you could refuse to make public even though you get a request. They need to be in a position to argue that their decision was based legally on the parameters of section 18.1.

Ms. Greene: We think so. Where we need to protect information, the language of that section is satisfactory. As you know, language is a frail thing, senator.

ne pose pas problème. Mais je ne prétends pas qu'il n'y aura jamais de désaccord sur la signification précise de ces dispositions. Je soupçonne qu'il va y en avoir, comme il y en a eu à la suite de l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information vers la fin des années 80, si ma mémoire est bonne.

Comme vous le savez, sénateur, il y a eu de nombreuses poursuites judiciaires qui nous ont aidés, au cours d'une certaine période, à constituer un ensemble jurisprudentiel et à mieux comprendre la signification réelle de la loi — c'est-à-dire l'ampleur du devoir de communication qu'elle imposait, et l'ampleur du devoir de protection.

À mon avis, le processus sera le même cette fois-ci. Cependant, nous avons au moins l'avantage de pouvoir profiter de l'évolution de la législation dans ce domaine au cours des 15 ou 17 dernières années.

Si j'ai bien compris, la question que vous me posez essentiellement est celle-ci : L'ambiguïté du texte vous inquiète-t-elle et cette ambiguïté vous empêchera-t-elle, par rapport à la préparation qui va bientôt commencer, à former tous vos employés et à bien les renseigner sur les nouvelles exigences? La réponse à votre question est non. Je reconnais qu'il existe une certaine ambiguïté, mais cette ambiguïté me semble raisonnable.

Quelle que soit la date retenue pour l'entrée en vigueur de la loi, j'espère que pour la Société canadienne des postes, son entrée en vigueur sera retardée. Et au terme du délai supplémentaire que vous nous accorderez, je l'espère, nous serons prêts. À ce moment-là, les grands débats et les disputes sur ce qui est protégé et ce qui ne l'est pas se feront dans d'autres lieux.

Le sénateur Joyal : Si j'ai bien compris votre explication, quand vous dites que vous devez former vos cadres et les autres personnes qui font partie du personnel de direction...

Mme Greene : À l'heure actuelle, environ 7 000 employés tiennent des dossiers au sein de la Société.

Le sénateur Joyal : Donc, vous devrez certainement établir des lignes directrices, des règles et une interprétation claire de cet article.

Mme Greene : Oui.

Le sénateur Joyal : Il faudra que les employés soient bien informés des limites en ce qui concerne les documents qui peuvent être diffusés au public et ceux qu'il sera possible de diffuser au public à compter de ce moment-là. Ils devront savoir quels éléments d'information ou quelles parties des documents, selon les critères énoncés au projet d'article 18.1, doivent rester confidentiels, et quelles parties vous pourriez refuser de communiquer au public même si on vous en fait la demande. Il faudra qu'ils puissent faire valoir que leur décision était fondée sur les paramètres juridiques de l'article 18.1.

Mme Greene : Oui, c'est tout à fait mon avis. Là où il convient de protéger certains renseignements, le libellé de l'article en question est satisfaisant. Comme vous le savez, la langue est fragile, sénateur.

You may not remember this, but many years ago I had a discussion with you. You were particularly good at this on another piece of legislation.

Senator Joyal: I will have to declare another conflict!

Ms. Greene: This was many years ago, senator. Language has its frailties, and even with the most precise drafting expertise by your side, and even with years of development in a body of law, there will be times when the very same word which was used on many different occasions will take on a different colour and lustre, so it does, in fact, give rise to a new development in the law.

That said, we are satisfied, after giving it a lot of thought, that if we have the time that we need to prepare and to train, we can work with this.

Senator Joyal: To prevent additional problems, I will move on to Mr. Godbout.

Senator Day: Will you declare your interest now?

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Godbout, we heard previously from the President of the Canada Foundation for Innovation, Mr. Eliot Phillipson. His primary concern is that the exceptions set out in the Access to Information Act provide protection for individuals, rather than institutions.

I understand that you also deal with institutions. Should you not have the same concerns as your colleague from the Canada Foundation for Innovation, who is seeking to ensure that the identity of those who deal with Genome Canada — in particular, the people who review the applications — will remain confidential?

Mr. Godbout: That is a very good question. I am aware of the claims made by Mr. Phillipson. As an organization, Genome Canada is, however, different from the Canada Foundation for Innovation. A document dealing with the Accountability Act and the government's Action Plan was recently published, and it states:

[English]

To promote a culture of openness and accessibility, the government will strengthen access to information legislation.

[Translation]

The Canada Foundation for Innovation is mentioned there. Genome Canada is not mentioned, however. Once again, Genome Canada is not involved in the implementation of Bill C-2, as other foundations may be.

Vous ne vous en souvenez peut-être pas, mais j'ai eu une discussion avec vous il y a bien des années. Vous aviez fait preuve d'une grande compétence cette fois-là, alors qu'il était question d'un autre projet de loi.

Le sénateur Joyal : Je vais devoir déclarer un autre conflit d'intérêts!

Mme Greene : C'était il y a très longtemps, sénateur. La langue est fragile, et même quand on peut s'appuyer sur la formulation juridique la plus précise possible et un ensemble jurisprudentiel développé au cours de nombreuses années, il arrivera parfois qu'un terme utilisé à maintes reprises ailleurs acquière une signification légèrement différente, au point de donner lieu à des changements ou des faits nouveaux relativement à la loi en question.

Ceci dit, après mûre réflexion, nous sommes convaincus que si on nous accorde le temps qu'il nous faut pour nous préparer et pour former notre personnel, nous nous en sortirons sans difficulté.

Le sénateur Joyal : Pour éviter d'autres problèmes, je vais passer maintenant à M. Godbout.

Le sénateur Day : Allez-vous déclarer votre intérêt maintenant?

[Français]

Le sénateur Joyal : M. Godbout, nous avons entendu le président de la Fondation canadienne pour l'innovation, M. Eliot Phillipson. Ce qui le préoccupait principalement, c'est que les exceptions contenues dans la Loi d'accès à l'information protégeaient les individus et pas les institutions.

Je comprends que vous faites aussi affaire avec des institutions. Ne devriez-vous pas avoir les mêmes préoccupations que votre collègue de la Fondation canadienne pour l'innovation qui cherche à s'assurer que l'identité de ceux qui font affaire avec Génome Canada — en particulier les examinateurs des demandes — puisse demeurer confidentielle?

M. Godbout : C'est une très bonne question. Je suis au courant des allégations de M. Phillipson. Génome Canada, en tant qu'organisation, est différent de la Fondation canadienne pour l'innovation. Un document ayant trait à la Loi sur la responsabilité et le Plan d'Action du gouvernement a été publié récemment, et on mentionne :

[Traduction]

Afin de promouvoir une culture de transparence et d'accessibilité, le gouvernement prendra des mesures pour renforcer la Loi sur l'accès à l'information.

[Français]

Et on cite la Fondation canadienne pour l'innovation. Génome Canada n'est pas mentionné. Encore une fois, Génome Canada n'est pas impliqué dans l'application du projet de loi C-2 comme d'autres fondations peuvent l'être.

Genome Canada has its own code of ethics and its own transparency rules. As an organization, it has signed more than 67 contracts with various universities and companies. The contract is a standard contract and is known to the organizations.

I do not believe Genome Canada would have any problem with reporting contracts signed with universities and corporations, insofar as intellectual property is protected.

Senator Joyal: On the left hand side of your agreement with the Treasury Board dated March 30, 2005, the heading is "Internal Governance, Policies and Accountability."

Mr. Godbout: That is correct.

Senator Joyal: In the chapter on accountability, there is reference to the "Lobbyists Registration Act." Your agreement includes a very specific provision and articles 20.12 and 20.13 are the relevant provisions, but you do not refer directly to the Access to Information Act.

Mr. Godbout: That is correct.

Senator Joyal: Nor do you have an absolute obligation to ensure that your bylaws govern conflicts of interest involving your examiners. Perhaps you have taken that obligation on of your own volition, but I am trying to identify in which chapter you would have to ensure that your examiners do not have a conflict of interest and that the necessary confidentiality will be maintained, as you explained in your opening presentation.

Mr. Godbout: Confidentiality is dealt with under article 11, and conflict of interest, under article 4.6 and 18.

Senator Joyal: Could you read them out for us, so that they are part of the record of today's proceedings?

Mr. Godbout: With respect to conflict of interest, I will read out article 18.1:

Genome Canada shall include in its by-laws provisions that...

Under our contract, we are asked to go as far as our Letters Patent. We cannot go any higher than that.

[English]

(a) entitle an Eligible Recipient that has made a proposal for an Eligible Project to Genome Canada to request the Board to make a ruling as to the possible conflict of interest of a director on the Board in the consideration or disposal of the proposal; and establish procedures to be followed by the Board in responding to the request and giving the ruling.

[Translation]

Senator Joyal: That relates to conflict of interest.

Génome Canada possède son propre code de déontologie et ses propres règles de transparence. Cette organisation compte plus de 67 contrats signés avec des universités et des compagnies. Le contrat est standard et il est connu parmi les organisations.

Je ne pense pas que Génome Canada aurait des contraintes à déclarer les contrats obtenus avec les universités et les compagnies, dans la mesure où la propriété intellectuelle est protégée.

Le sénateur Joyal : Dans la partie gauche de votre entente avec le Conseil du Trésor qui est datée du 30 mars 2005, il est mentionné «Gouvernance interne, politiques et imputabilité».

M. Godbout : C'est exact.

Le sénateur Joyal : Dans le chapitre sur l'imputabilité, il est écrit «Loi sur l'enregistrement des lobbyistes». Votre entente comporte une disposition très précise, les rubriques 20.12 et 20.13 gèrent cette partie, mais vous ne faites pas de référence directe à la Loi sur l'accès à l'information.

M. Godbout : C'est exact.

Le sénateur Joyal : Vous n'avez pas non plus l'obligation stricte de vous assurer que les règlements régissent les conflits d'intérêts de vos examinateurs. Peut-être vous êtes-vous donné cette obligation, mais j'essaie d'identifier sous quel chapitre vous auriez l'obligation de vous assurer que vos examinateurs ne soient pas en conflit d'intérêts et que vous puissiez garder la confidentialité nécessaire, comme vous l'avez expliqué dans votre présentation d'ouverture.

M. Godbout : Concernant la confidentialité, c'est sous la rubrique 11 et concernant les conflits d'intérêts, sous les rubriques 4.6 et 18.

Le sénateur Joyal : Pouvez-vous nous les lire afin que le tout figure au procès-verbal de notre rencontre d'aujourd'hui?

M. Godbout : Pour le conflit d'intérêts, je vous lis la section 18.1 :

Genome Canada shall include in its by-laws provisions that...

Par contrat, on nous demande d'aller au niveau de nos lettres patentes. On ne peut donc pas aller plus haut.

[Traduction]

a) permettent à un bénéficiaire admissible qui a soumis à Génome Canada une proposition pour un projet admissible de demander au Conseil d'administration de prendre une décision sur l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts chez un administrateur à l'égard de l'évaluation ou du traitement de la proposition; et établissent des procédures devant être suivies par le Conseil d'administration au moment de répondre à la demande et d'annoncer sa décision.

[Français]

Le sénateur Joyal : Cela concerne les conflits d'intérêts.

Mr. Godbout: Genome Canada receives money from the government and must invest it. We also have to ensure that people responsible for managing that money do not have any conflict of interest. That is set out in article 4.6. Confidentiality is dealt with in article 11.

[English]

Genome Canada shall develop a policy relating to confidentiality which shall define what constitutes confidential information, the treatment to be given to such information and the circumstances under which such information may be disclosed by Genome Canada, Eligible Recipients and officers, employees, agents and representatives of Genome Canada, Eligible Recipients or other Persons. Genome Canada shall set out its confidentiality policy in its bylaws.

[Translation]

Industry Canada has responsibility for ensuring that Genome Canada abides by all the confidentiality and conflict of interest rules. To that end, we have been asked to record that in our Letters Patent. That is the reason why you see a connection between articles 11 and 25 in the document you have in front of you.

Senator Joyal: And are you subject to performance evaluations by the Auditor General of Canada?

Mr. Godbout: Yes, and that happens at her request. I could read this out to you: it is article 8.5. This has prompted a great deal of debate over the last three years, because the Auditor General did not have access to Genome Canada. The latest agreement reached with the government states the following:

[English]

Each of the Minister and the Auditor General may require that an audit of the books and records of Genome Canada be carried out, at their respective expense, by such person as the Minister or the Auditor General may appoint to ensure compliance with this Funding Agreement. Genome Canada will cooperate and provide access to the appropriate records to conduct such an audit. The Minister and the Auditor General, as the case may be, may share a copy of the resulting report with Genome Canada and agrees to discuss any concerns raised in the audit with Genome Canada.

[Translation]

One could even interpret this to mean that they have the right to make that public if they so desire, since it is the minister or the Auditor General doing the reporting and it is done at their request.

Senator Joyal: Under article 8.6, it says that the minister may choose to conduct his own evaluation, and article 8.7 talks about performance audit.

M. Godbout : Génome Canada reçoit de l'argent du gouvernement et doit l'investir. On doit aussi s'assurer que ceux qui gèrent cet argent ne sont pas non plus en conflits d'intérêts. Cela figure à la rubrique 4.6. La confidentialité est mentionnée à l'article 11.

[Traduction]

Génome Canada s'engage à élaborer une politique sur la confidentialité qui définira ce en quoi consistent les renseignements confidentiels, le traitement de tels renseignements, et les conditions dans lesquelles ces renseignements peuvent être communiqués à autrui par Génome Canada, les bénéficiaires admissibles, ainsi que les dirigeants, employés, agents et représentants de Génome Canada, les bénéficiaires admissibles ou d'autres personnes. Génome Canada accepte d'incorporer sa politique sur la confidentialité dans ses règlements administratifs.

[Français]

C'est Industrie Canada qui s'assure que Génome Canada obéit à toutes les règles de confidentialité et de conflits d'intérêts. Pour ce faire, on nous demande même de l'inscrire dans nos lettres patentes. C'est la raison pour laquelle il y a ici une corrélation entre les articles 11 et 25 du document que vous avez devant vous.

Le sénateur Joyal : Et vous êtes assujettis à des évaluations de performance de la part de la vérificatrice générale du Canada?

M. Godbout : Oui, et c'est à sa demande. Je peux vous le lire, il s'agit de l'article 8.5. Cela a suscité beaucoup de débats au cours des trois dernières années parce que la vérificatrice générale n'avait pas accès à Génome Canada. La dernière entente conclue avec le gouvernement stipule ce qui suit :

[Traduction]

À la fois le ministre et le vérificateur général peuvent exiger qu'une vérification des livres et documents de Génome Canada soit effectuée, à leurs frais respectivement, par toute personne que le ministre ou le vérificateur général voudra nommer afin de s'assurer de la conformité au présent Accord de financement. Génome Canada s'engage à collaborer et à assurer l'accès aux documents appropriés pour la conduite d'une telle vérification. Le ministre et le vérificateur général, selon le cas, pourront communiquer une copie du rapport qui en découle à Génome Canada et acceptent de discuter avec ce dernier de toute préoccupation que soulève la vérification.

[Français]

On pourrait même interpréter en disant qu'ils ont le droit de le rendre public s'ils veulent le faire puisque c'est le ministre ou la vérificatrice générale qui fait rapport et c'est à leur demande.

Le sénateur Joyal : À l'article 8.6, on mentionne que le ministre peut faire lui-même une demande d'évaluation et l'article 8.7 fait état d'une vérification du rendement.

Mr. Godbout: Yes.

Senator Joyal: So, you are subject to more than one contribution audit.

Mr. Godbout: Absolutely.

Senator Joyal: In practice, it is simply a matter of determining whether the decision was the right one from an objective or a professional standpoint. It is possible the money was used properly, according to accounting standards, but in actual practice, the project was a bad project, and article 8.7 makes it possible to assess the project from that standpoint.

Mr. Godbout: We are responsible. If a project is failing, we do not have the right, as trustees of the government's money, to let it continue. We have procedures in place to end or expedite such projects.

Just for you information, in the documents we sent to you, you have Genome Canada's corporate plan. On page 22 of that plan, the heading is "Performance monitoring and accountability." The graph you have here gives you an idea of the number of audits that have been carried out and that will be carried out over the next few years.

With respect to accountability, looking at this you can see that we have people who have been hired to do nothing but that, which is perfectly normal, and we have no complaint. That is due to the fact that we receive government funding and depend on that funding.

If you are the president of a company listed on the stock exchange, you are accountable to your shareholders. Well, it is the same for us, the shareholder in our case being the government and other foundations. We receive funding in the order of 15 billion pounds sterling from the Wellcome Trust Foundation in England. We also have to be accountable to other foundations.

So this gives you an idea of the audits, annual reports and performance reports that are involved. Very few organizations are subject to performance audit.

[English]

Senator Day: It has been a long afternoon but we appreciate your coming out to help us. I would like to start with the National Arts Centre. I have been looking at the bill before us. I also have a copy of the Access to Information Act. I cannot see where the National Arts Centre falls under this legislation. Can you help me with that? I know you did not bring your lawyer, but that is good.

Ms. Watson: I do not have a copy of the bill with me. I believe in the appendix the National Arts Centre is identified as one of the new Crown corporations to be made subject to the Access to Information Act.

Senator Day: There is a new Schedule I, which is where I should look.

M. Godbout : Oui.

Le sénateur Joyal : Donc, vous faites plus qu'une évaluation du suivi des contributions.

M. Godbout : Absolument.

Le sénateur Joyal : En pratique, il suffit de déterminer si on a pris une décision objectivement ou professionnellement juste. On peut utiliser l'argent correctement selon les normes comptables, mais le projet, en pratique, peut avoir été un mauvais projet, et l'article 8.7 permet de faire une évaluation du projet sous cet angle.

M. Godbout : Nous en sommes responsables. Si un projet ne va pas bien, on n'a pas le droit, en tant que fiduciaire de l'argent du gouvernement, de le laisser continuer. Nous avons des procédures pour arrêter ou accélérer un projet comme tel.

À titre d'information, dans les documents que nous vous avons fait parvenir, vous avez le plan corporatif de Génome Canada. À la page 22 de ce plan corporatif, vous avez « Performance monitoring and accountability ». Le graphique que vous avez sous les yeux vous donne une idée du nombre de vérifications que nous avons faites et que nous allons faire au cours des prochaines années.

Au niveau de la reddition de comptes, en regardant ceci, vous constatez que nous avons des gens qui sont engagés pour ne faire que cela, et c'est tout à fait normal, on ne s'en plaint pas. Cela est dû au fait que nous recevons des fonds gouvernementaux et nous sommes tributaires.

Si vous êtes président d'une compagnie cotée en bourse, vous avez à répondre à des actionnaires. Il en va de même pour nous, l'actionnaire étant le gouvernement et d'autres fondations. Nous recevons des fonds de Wellcome Trust Foundation, en Angleterre, de l'ordre de 15 milliards de livres sterling. Nous devons faire une reddition de comptes également avec d'autres fondations.

Cela vous donne une idée des vérifications, rapports annuels et rapports de performance dont il est question. Très peu d'organisations doivent subir des vérifications de performance.

[Traduction]

Le sénateur Day : L'après-midi a été long mais nous vous sommes reconnaissants d'être venus nous rencontrer. Je voudrais commencer par poser des questions aux représentants du Centre national des Arts. J'ai examiné le projet de loi dont nous sommes saisis. J'ai également une copie de la Loi sur l'accès à l'information. Je ne vois pas comment le Centre national des Arts pourrait être visé par cette loi. Pourriez-vous m'aider à comprendre? Je sais que vous n'avez pas amené votre avocat, mais c'est une bonne chose.

Mme Watson : Je n'ai pas de copie du projet de loi sous les yeux. Mais je crois savoir que le Centre national des Arts est nommé dans l'annexe où figure la liste des sociétés d'État qui seront désormais assujetties à la Loi sur l'accès à l'information.

Le sénateur Day : Il y a une nouvelle annexe I, et je suppose que c'est là que je devrais regarder.

The Chairman: It is under the definition, "Government Institutions."

Senator Day: I was getting to that. I am not sure it is.

The Chairman: I do not want to anticipate.

Senator Day: You can, if you like.

In the bill itself, many companies, organizations and departments have been cut out. On page 124 of the bill, it states:

Schedule I to the Act is amended by striking out the following....

All kinds of institutions and organizations are struck out.

The previous legislation always directed the reader to Schedule I. The previous legislation said, "Those who are subject to the Conflict of Interest Act are those listed in Schedule I." There is now a new definition of government institution: "any department or ministry of state of the Government of Canada, or any body or office, listed in Schedule I...."

Is Schedule I the Schedule I that is in the act or do you have a new Schedule I? On page 116 is the definition of government institution. It is government institutions that are subject to the Access to Information Act.

Ms. Watson: As I understand it, the Access to Information Act is a separate piece of legislation.

Senator Day: Yes, the Access to Information Act is amended by Bill C-2. The part we are looking at here starts at page 116 of the bill. There is a change in the definition of government institution. Later on in this bill there is a change in the schedule. A number of foundations and various offices are added to Schedule I.

I would like to find the National Arts Centre.

Actually, I would rather we did not find the National Arts Centre.

Can I tell you what I have been told and then can you tell me whether you think that sounds good?

Government institution means any parent Crown corporation and any wholly owned subsidiary of such a corporation within the meaning of section 83 of the Financial Administration Act. Would that catch you?

Ms. Foster: The National Arts Centre is a Crown corporation.

Senator Day: So that definition brings in the NAC?

Ms. Foster: But could we make an accommodation?

Senator Day: I was trying to bring my mind around this whole thing. Section 3 of the Access to Information Act has been amended in this bill. That makes it clear. I now understand how the NAC is included. Now I know why you need certain exemptions.

Le président : C'est sous la définition de « Institutions fédérales ».

Le sénateur Day : J'allais justement en parler. Je ne suis pas sûr que ce soit vrai.

Le président : Excusez-moi si j'essaie d'anticiper.

Le sénateur Day : Ne vous gênez pas.

Dans le projet de loi proprement dit, il y a beaucoup d'organismes, de ministères et de compagnies qui ont été exclus. À la page 124 du projet de loi, on lit ceci :

L'annexe I de la même loi est modifiée par suppression [...] de ce qui suit :

Toutes sortes d'institutions et d'organismes ont été supprimés.

La loi précédente renvoyait toujours le lecteur à l'annexe I. La loi précédente disait ceci : « Les institutions visées par la Loi sur les conflits d'intérêts sont celles énumérées à l'annexe I ». Mais nous avons maintenant une nouvelle définition d'« institutions fédérales », soit « tout ministère ou département d'État du gouvernement du Canada, ou tout organisme figurant à l'annexe I [...] »

Est-ce la même annexe I qui se trouve déjà dans la loi ou s'agit-il de la nouvelle annexe I? Nous avons la définition d'« institutions fédérales » à la page 116. Ce sont les institutions fédérales qui sont visées par la Loi sur l'accès à l'information.

Mme Watson : Si j'ai bien compris, la Loi sur l'accès à l'information constitue une loi tout à fait distincte.

Le sénateur Day : Oui, le projet de loi C-2 apporte certaines modifications à la Loi sur l'accès à l'information. La partie qui nous intéresse en l'occurrence se trouve à la page 116 du projet de loi. Là on propose une nouvelle définition d'« institutions fédérales ». Plus loin dans ce même projet de loi, on propose des changements à l'annexe. Un certain nombre de fondations et de bureaux sont ajoutés à la liste se trouvant à l'annexe I.

J'essaie de trouver le Centre national des Arts.

En fait, je préférerais ne pas trouver le Centre national des Arts.

Pourrais-je vous dire ce qu'on m'a expliqué, et vous pourrez me dire ensuite si cela vous paraît exact?

« Toute société d'État mère ou filiale à 100 p. 100 d'une telle société, au sens de l'article 83 de la Loi sur la gestion des finances publiques. » Cette définition vous inclut-elle?

Mme Foster : Le Centre national des Arts est une société d'État.

Le sénateur Day : Donc, cette définition englobe le CNA?

Mme Foster : Mais pourrait-on l'adapter à nos besoins?

Le sénateur Day : J'essayais de bien comprendre toute cette question. L'article 3 de la Loi sur l'accès à l'information est modifié par ce projet de loi. Là c'est bien clair. Je comprends maintenant pourquoi le CNA est inclus. Je comprends aussi pourquoi il vous faut bénéficier de certaines exemptions.

I understand the section that you are looking for used to be section 20.1. I understand that was taken out in the manner you described earlier by an amendment by NDP member Pat Martin who came into the meeting late, had it removed and you did not know anything about it. I think that is all I need to know from you. Thank you.

I am sympathetic to your position.

Does Canada Post Corporation fit within one of these definitions?

Ms. Greene: We are a Crown corporation, yes.

Senator Day: You are a parent Crown corporation.

Ms. Greene: That is correct, senator.

Senator Day: Welcome to the Access to Information Act. I understood that what you are concerned about is the implementation date.

Ms. Greene: The date upon which it will apply to us, that is correct, senator.

Senator Day: Can we go to Genome Canada? I have been sitting here for some time trying to figure out why you are in here and now I have that clear in my mind. Is Genome Canada a Crown corporation?

Mr. Godbout: No.

Senator Day: You are not one of those other things here. You are not a department or a ministry either.

Mr. Godbout: That is why I stated at the beginning that we are not a foundation by an act of Parliament. We are not a Crown corporation. We are not an agency or a department. Our legal obligation with the Government of Canada is through a funding agreement that we signed recently.

Senator Day: I understood your dialogue with Senator Joyal.

Mr. Godbout: That is correct.

Senator Day: Your obligation to follow the Access to Information Act is based on a contract that you have with Industry Canada, is that right?

Mr. Godbout: It is more complicated than that. We have no obligation to follow the Access to Information Act, legally speaking.

Senator Day: That is my point. What about statutorily speaking?

Mr. Godbout: The Government of Canada, through Industry Canada, can ask at any time to have access to our books. If there is a request under the Access to Information Act through Industry Canada, as has happened in the past, we reply within 48 hours.

J'ai cru comprendre que l'article que vous aimeriez faire réincorporer dans le projet de loi était précédemment l'article 20.1. Je crois également comprendre que cet article a été supprimé de la façon que vous avez décrite tout à l'heure, c'est-à-dire quand un député néo-démocrate, Pat Martin, qui est arrivé à la réunion en retard, a proposé qu'il soit supprimé, alors que vous n'étiez pas du tout au courant. C'est tout ce que j'ai besoin de savoir. Merci.

Je suis tout à fait sensible à vos arguments.

La Société canadienne des postes est-elle englobée par une de ces définitions?

Mme Greene : Oui, puisque nous sommes une société d'État.

Le sénateur Day : Vous êtes une société d'État mère.

Mme Greene : C'est exact, sénateur.

Le sénateur Day : Dans ce cas, bienvenue à la Loi sur l'accès à l'information. Si je vous ai bien compris, c'est la date d'entrée en vigueur du projet de loi qui vous inquiète.

Mme Greene : Oui, sénateur — c'est-à-dire la date à laquelle elle s'appliquera à nous.

Le sénateur Day : Pourrais-je poser la question au représentant de Génome Canada? Depuis un moment j'essaie de comprendre pourquoi vous êtes nommés, mais je comprends maintenant. Est-ce que Génome Canada est une société d'État?

M. Godbout : Non.

Le sénateur Day : Vous n'avez pas non plus le statut d'une des autres entités nommées ici. Vous n'êtes ni ministère ni département d'État.

M. Godbout : C'est pour cette raison que j'ai indiqué dès le départ que nous ne sommes pas une fondation créée par une loi du Parlement. Nous ne sommes pas une société d'État. Nous ne sommes pas non plus un organisme ou ministère fédéral. Notre obligation juridique vis-à-vis du gouvernement du Canada passe par un accord de financement que nous avons récemment signé.

Le sénateur Day : J'ai bien suivi votre discussion avec le sénateur Joyal.

M. Godbout : C'est ça.

Le sénateur Day : Votre obligation d'observer la Loi sur l'accès à l'information est fondée sur un contrat que vous avez conclu avec Industrie Canada. C'est bien ça?

M. Godbout : C'est un peu plus compliqué que ça. Nous ne sommes pas légalement obligés de nous conformer à la Loi sur l'accès à l'information.

Le sénateur Day : C'est bien de ça que je parle. Et sur le plan législatif?

M. Godbout : Le gouvernement du Canada, par l'entremise d'Industrie Canada, peut demander à n'importe quel moment d'avoir accès à nos livres. Quand nous recevons une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information par l'entremise d'Industrie Canada, comme cela s'est déjà produit par le passé, nous y répondons dans un délai de 48 heures.

Senator Day: That is according to your funding agreement, which is a contract.

Mr. Godbout: Exactly.

Senator Day: You have taken on obligations in a contract. There are no statutory sanctions if you do not follow them; there are contractual sanctions.

Mr. Godbout: That is correct.

Senator Day: Therefore, you should not be looking for any amendments in this bill.

Mr. Godbout: I am not.

Senator Day: And we should not be thinking about them. That is perfect, thank you. However, it has been nice to have you.

Senator Cowan: I wish to follow up on a point that Senator Joyal made with Mr. Godbout about the identity of the reviewers and why you did not share the concerns that have been expressed to us earlier by CFI. I thought the answer might be that in your case, as I understand, you have a panel of reviewers. An applicant simply identifies anyone on the panel who they think might be in conflict, and that person will not review. However, the applicant still does not know which of the panel will be reviewing the application.

Mr. Godbout: That is correct.

Senator Cowan: It seemed to me that in CFI there was not such a panel. There is a single reviewer and to disclose the name of that reviewer would create some concern. Is it the panel concept that gives you comfort?

Mr. Godbout: I cannot answer for CFI, but in our last round of competition, we had 53 reviewers from around the world in one room. The applicants had the list of the 53, but they did not know which ones reviewed their project. That is to protect the reviewers and the applicants.

Two weeks in advance, we send the applicants a list of the 53 and ask whether they see any potential conflict of interest or have any concerns about confidentiality. If the applicants feel that Dr. X or Ms. Y is in a potential conflict of interest, we act accordingly.

The reviewers have to sign a legal form regarding confidentiality and conflict of interest. We protect the applicants and we protect Genome Canada against any lawsuits because, as you know, it is a competitive process. Not all the applicants receive funds and those who do not receive funds are the ones who complain.

Le sénateur Day : Et ce, conformément à votre accord de financement, qui constitue un contrat.

M. Godbout : Voilà.

Le sénateur Day : Vous avez donc contracté certaines obligations par voie de contrat. Mais il n'y a pas de sanctions législatives si vous ne les remplissez pas, il y a plutôt des sanctions contractuelles.

M. Godbout : C'est exact.

Le sénateur Day : Par conséquent, il n'est pas nécessaire dans votre cas que le projet de loi soit modifié.

M. Godbout : Non, et je ne demande pas non plus qu'il soit modifié.

Le sénateur Day : Et nous ne devrions pas non plus envisager de telles modifications. C'est parfait; merci. Nous avons malgré tout apprécié votre contribution.

Le sénateur Cowan : Je voudrais revenir sur un point soulevé par le sénateur Joyal, pendant sa discussion avec M. Godbout, au sujet de l'identité des évaluateurs et les raisons pour lesquelles vous ne partagez pas les inquiétudes exprimées tout à l'heure par les représentants de la FCI. Je me disais que c'est peut-être parce que vous, si j'ai bien compris, avez un comité d'évaluateurs. Un demandeur peut donc simplement vous indiquer que tel membre du comité pourrait être en situation de conflit d'intérêts, et à ce moment-là, cette personne ne participe pas à l'évaluation. Mais le demandeur ne sait jamais quels membres du comité seront chargés de faire l'évaluation.

M. Godbout : C'est exact.

Le sénateur Cowan : Il me semble que pour la FCI, ce genre de comité n'existe pas. Il y a un seul évaluateur, si bien que le fait de divulguer son nom risque de susciter certaines préoccupations. Est-ce la formule du comité d'évaluation qui vous rassure à cet égard?

M. Godbout : Je ne peux évidemment pas répondre pour la FCI, mais lors de notre dernier concours, nous avons rassemblé 53 évaluateurs du monde entier dans une même pièce. Les demandeurs avaient la liste des 53 évaluateurs, mais ils ne savaient pas lesquels seraient chargés d'examiner leur projet. Cela permet de protéger à la fois les évaluateurs et les demandeurs.

Deux semaines à l'avance, nous envoyons aux demandeurs la liste des 53 évaluateurs en leur demandant de nous indiquer s'il y a la possibilité d'un conflit d'intérêts, à leur avis, ou s'ils ont des préoccupations en matière de confidentialité. Si les demandeurs sont d'avis que M. X ou Mme Y pourrait avoir un conflit d'intérêts, nous prenons alors les mesures qui s'imposent pour remédier à la situation.

Les évaluateurs sont tenus de signer un document juridique traitant des questions de la confidentialité et des conflits d'intérêts. Nous protégeons les demandeurs et nous protégeons également Genome Canada contre la possibilité de poursuites car, comme vous le savez, c'est un concours. Ainsi tous les demandeurs ne reçoivent pas des fonds, et ceux qui n'en reçoivent pas sont justement ceux qui portent plainte.

Senator Cowan: It is just a different methodology for selecting the reviewers.

Ms. Greene: I understand that you mentioned the implementation schedule when you appeared before the House of Commons committee.

Ms. Greene: Yes.

Senator Cowan: What response did you receive in that committee? Did you have any consultations with government before the introduction of the bill, at the time of your presentation to the committee or subsequent to that about whether the government might be prepared to look at phasing this in or giving Canada Post a reasonable period of time to reach the point of compliance?

Ms. Greene: We have had some discussions, but I will go back. We did not receive any opposition to that point, as I recall, when we were before the House of Commons committee. It seemed to be a point that people understood, given the scale of the company. We did not dwell on it and I do not recall there being any questioning on that point.

Senator Cowan: Did you ask them, as you have asked us, to provide that time to prepare?

Ms. Greene: Yes. We were very clear; we said we would need time to prepare.

Senator Cowan: There was no undertaking?

Ms. Greene: There was no undertaking. I do not remember it being the subject of any queries. I do not think there was a single question on it. There were other questions, but none on that. Mr. Power had certain discussions. We pressed that point home with some officials in the Treasury Board of Canada before the summer break. I am not sure that they have as full an understanding as you now have of the scale that is involved for Canada Post. I believe that Senator Joyal understands this, having experience in various other places.

Mr. Power: please fill the senators in on conversations you have had.

Mr. Power: Our conversations have suggested that there is an understanding that the coming into force would not be on Royal Assent for all parts of the act and that we would be given some time. There is an ongoing debate as to how much time. Some people have said that we have known that this bill was coming forward since April and therefore we should be ready for it now. We have been preparing for this and we have engaged people to help us find the people we need to do the work. It is not that we are waiting for the bill to pass through both Houses and to be given Royal Assent before

Le sénateur Cowan : C'est tout simplement une autre méthode de sélection des évaluateurs.

Madame Greene, je crois savoir que vous avez parlé de la date d'entrée en vigueur du projet de loi au moment de comparaître devant le comité de la Chambre des communes.

Mme Greene : C'est exact.

Le sénateur Cowan : Et quelle réponse avez-vous reçue? Avez-vous eu des consultations avec le gouvernement avant le dépôt du projet de loi, au moment de faire votre exposé devant le comité de la Chambre des communes, ou éventuellement plus tard, concernant la possibilité que le gouvernement accepte d'appliquer cette mesure progressivement ou encore d'accorder un délai raisonnable à la Société canadienne des postes pour lui permettre de se préparer à observer la loi?

Mme Greene : Nous avons eu des discussions, mais je voudrais revenir sur ce qui s'est passé. À ma souvenance, personne n'a contesté le bien-fondé de notre demande lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes. Les députés semblaient bien comprendre que c'était nécessaire, étant donné l'ampleur des opérations de la Société. Nous n'avons pas trop insisté et je ne me rappelle pas qu'on m'ait posé des questions là-dessus.

Le sénateur Cowan : Avez-vous alors formulé la même demande qu'aujourd'hui, c'est-à-dire qu'on vous accorde un certain délai pour vous permettre de vous préparer?

Mme Greene : Oui. Nous nous sommes clairement exprimés sur ce point, nous avons expliqué qu'il nous faudrait un certain temps pour nous préparer.

Le sénateur Cowan : Mais aucun engagement n'a été pris?

Mme Greene : Non, pas du tout. Je ne me rappelle pas qu'on nous ait posé des questions à ce sujet. Je dirais même qu'il n'y avait pas une seule question là-dessus. Il y avait d'autres questions, mais pas sur ce point précis. M. Power a eu certaines discussions. Nous avons insisté là-dessus auprès des représentants du Conseil du Trésor du Canada avant les vacances d'été. Je ne suis pas sûre qu'ils comprennent aussi bien que vous ce que cela représente pour Postes Canada, étant donné l'ampleur de nos opérations. Je crois que le sénateur Joyal comprend bien notre réalité, ayant déjà de l'expérience d'autres organisations.

Monsieur Power, veuillez informer les sénateurs de la teneur de vos discussions.

M. Power : Les discussions que nous avons eues à ce sujet nous ont permis de conclure que toutes les parties du projet de loi n'entreraient pas en vigueur au moment de la sanction royale, et que nous aurions donc un certain délai pour nous préparer. Les discussions se poursuivent sur la durée de ce délai. Certains prétendent que nous savions depuis le mois d'avril que ce projet de loi serait déposé et que nous devrions par conséquent être prêts déjà. Mais le fait est que nous nous y préparons depuis un moment et nous avons même engagé un certain nombre de personnes pour nous aider à

we start to do anything. We have taken this seriously but we are not being given the sense that there is an understanding that we need this 18-to-24-month period in order to be ready. It is the enormity of records that is the problem.

Senator Cowan: I understand your point and I do not want to go over that ground again. It is your understanding that there is an acknowledgement and acceptance of the fact that there will have to be a differentiation in terms of the coming-into-force date for various entities?

Mr. Power: No. It is, rather, that for all entities there would be a time for coming into force and it would not necessarily be immediately upon Royal Assent.

Ms. Greene: They would treat a 200-person organization the same way as they would treat a 71,000-person organization. They would treat an organization that has a small amount of commercial consideration in the same way as they would treat a \$7-billion commercial corporation with 155,000 commercial —

Senator Cowan: Without going over that ground again, your sense is that there is a recognition that there would have to be a date in the future when it would come into force?

Ms. Greene: Yes.

Senator Cowan: Your understanding of the current thinking is that there will be a date in the future, but that date would be the same for all entities regardless of their size.

Ms. Greene: Yes.

The Chairman: Since April, have you started your preparations?

Ms. Greene: Yes.

The Chairman: Are you substantially under way and are you still asking for an additional 24 months?

Ms. Greene: Not necessarily 24 months. Eighteen months would be acceptable. Yes, we have started and are well underway. We have been documenting all of our records; ensuring that our policies and practices on confidentiality are well known. We have been ensuring that there is consistency in all our policies and practices between things like conflict of interest, whistle-blowing and our obligations under this act. We have been developing a training regimen for the people who deal with records in our company and we are starting to plough through the commercial considerations and training our sales force to let people know that this is coming.

trouver les spécialistes qui devront faire ce travail. Ce n'est pas comme si nous attendions que le projet de loi soit adopté par les deux Chambres et reçoive la sanction royale pour passer à l'action. Nous prenons cela très au sérieux, mais nous avons l'impression que nos interlocuteurs ne comprennent pas vraiment pourquoi il nous faudrait entre 18 et 24 mois pour être prêts. C'est le volume faramineux de documents qui pose problème.

Le sénateur Cowan : Je comprends ce que vous dites et je ne veux pas reprendre toute cette discussion. D'après ce que vous avez pu comprendre, vos interlocuteurs comprennent-ils et acceptent-ils que la date d'entrée en vigueur du projet de loi devra être différente pour certaines entités?

M. Power : Non. Ils partent du principe que la date d'entrée en vigueur sera la même pour toutes les entités concernées, mais que cette date ne sera pas nécessairement au moment où le projet de loi reçoit la sanction royale.

Mme Greene : Donc, ils envisagent d'accorder le même traitement à une organisation ayant 200 employés et une autre qui en a 71 000. Le traitement sera le même pour une entité pour laquelle les considérations commerciales sont minimales et une autre ayant un chiffre d'affaires de 7 milliards de dollars et 155 000 contrats commerciaux...

Le sénateur Cowan : Sans revenir sur tous ces détails, dites-moi si vous avez l'impression qu'ils reconnaissent qu'il sera nécessaire de fixer à une date ultérieure la date d'entrée en vigueur?

Mme Greene : Oui.

Le sénateur Cowan : Donc, d'après ce que vous avez pu comprendre, la date d'entrée en vigueur sera fixée à une date ultérieure, mais ce sera la même date pour toutes les entités, quelle que soit leur taille.

Mme Greene : Oui.

Le président : Et vous vous préparez depuis le mois d'avril?

Mme Greene : Oui.

Le président : Et cette préparation progresse-t-elle bien? Avez-vous toujours besoin de 24 mois de plus?

Mme Greene : Pas nécessairement 24 mois. Dix-huit mois seraient acceptables. Oui, nous avons commencé notre préparation et elle progresse bien. Nous sommes en train de documenter tout ce que nous avons dans nos dossiers; nous voulons nous assurer que nos politiques et pratiques en matière de confidentialité sont bien connues. Nous souhaitons également nous assurer de la cohérence de toutes nos politiques et pratiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts, la dénonciation et nos obligations en vertu de ce projet de loi. Nous sommes en train d'élaborer un programme de formation à l'intention de ceux qui traitent les documents de la Société, et nous avons commencé à

We are currently actively recruiting for a senior official and for training officials. We are not lying down.

The Chairman: Honourable senators, I want to thank the National Arts Centre, Canada Post and Genome Canada for coming here this afternoon and making their positions on Bill C-2 well known to us.

Before closing, I recognize Senator Stratton.

Senator Stratton: With respect to the point of order raised by Senator Day this morning concerning no response by the Conservative Party of Canada, I will read a letter into the record. Perhaps, chair, you will allow this?

The Chairman: Yes; thank you very much.

Senator Stratton: This letter is from Mike Donison, the Executive Director of the Conservative Party of Canada. It is dated today, September 20, 2006, and it is addressed as follows:

The Honourable Senator Donald Oliver
Chair, Senate Committee on Legal and
Constitutional Affairs

Re: Committee appearance on Bill C-2.

Dear Senator Oliver:

This letter follows up on two matters relating to my appearance before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on September 7, 2006. First, I wish to provide additional information requested by the Committee regarding convention attendance and fees. Second, I want to correct erroneous allegations raised at Committee and reported in the media this morning that insinuated my testimony misled the Committee about recent dealings with Elections Canada regarding our convention.

Convention attendance

Our records indicate that 2,679 people attended the Conservative Convention as delegates, alternates and member observers. Depending on status (delegate, observer, student or not, et cetera), and time of payment (i.e., "early bird" or not), the fee charged ranged from \$299 to \$600.

Dealings with Elections Canada

Senator Zimmer asked whether the Conservative Party complied with the request from the Chief Electoral Officer to provide further information concerning our Convention. In reply, I referred to a Party statement

analyser les considérations commerciales et à former nos vendeurs afin que les gens sachent qu'il y a des changements qui arrivent. Nous sommes également en train de chercher activement à recruter un agent supérieur et de former nos agents. Nous ne sommes pas en train de nous tourner les pouces.

Le président : Honorables sénateurs, je voudrais remercier les représentants du Centre national des Arts, de Postes Canada et de Génome Canada de leur présence parmi nous cet après-midi et d'avoir accepté de nous faire part de leurs vues sur le projet de loi C-2.

Avant de conclure, je donne la parole au sénateur Stratton.

Le sénateur Stratton : S'agissant du rappel au Règlement soulevé par le sénateur Day ce matin concernant l'absence d'une réponse de la part du Parti conservateur du Canada, je voudrais lire une lettre à haute voix pour les fins du compte rendu. Monsieur le président, me permettriez-vous de faire cela?

Le président : Oui; merci beaucoup.

Le sénateur Stratton : Cette lettre vient de Mike Donison, directeur exécutif du Parti conservateur du Canada. Elle est en date du 20 septembre 2006, et elle est adressée comme suit :

L'honorable sénateur Donald Oliver
Président, Comité sénatorial permanent des
affaires juridiques et constitutionnelles

Objet : Présentation devant le comité sénatorial
au sujet des dispositions du projet de loi C-2.

Honorable sénateur Oliver,

La présente lettre se veut un suivi et une mise au point sur deux questions relatives à ma présentation devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le 7 septembre 2006. Premièrement, je tiens à apporter des renseignements supplémentaires demandés par le comité concernant la participation et les frais au congrès. Deuxièmement, je tiens à traiter des allégations erronées rapportées au comité et dans la presse ce matin insinuant que mon témoignage a induit en erreur le comité au sujet des récents entretiens avec Elections Canada à propos des frais du congrès.

Participation des délégués et frais du congrès

Nos dossiers indiquent que 2 679 personnes ont participé au congrès conservateur en tant que délégués, délégués suppléants, et observateurs. Dépendant du statut (délégué, délégué suppléant, observateur, étudiant, ainsi de suite), et de la date du paiement des frais de congrès (par exemple, préinscription ou non), les droits (frais) de congrès par membre pouvaient varier entre 299 \$ et 600 \$.

Entretiens avec Elections Canada

Le sénateur Zimmer a demandé si le Parti conservateur du Canada avait respecté la demande du Directeur général des élections de lui fournir de plus amples renseignements sur notre congrès du Parti. En réponse, j'ai fait référence à la

issued on June 29, 2006 and then went on to say “this matter is in fact with Elections Canada and we are working through it.”

To be clear — allegations filed by the Liberal Party of Canada were filed with the Commissioner of Canada Elections not the Chief Electoral Officer. The Commissioner of Canada Elections is the independent officer responsible under the Canada Elections Act for compliance and enforcement of that Act.

Subsequent to his request for such information by way of a Press Release on June 29, 2006, Mr. Kingsley's office confirmed to us that the matter is now with the office of the Commissioner of Canada Elections and further dealings would be with the latter office not Mr. Kingsley's. We subsequently received a letter from the Commissioner's Office confirming that they had carriage of this file and we are now in fact dealing with them. That is what I meant by “working through Elections Canada.”

In short, the Liberal Party chose to escalate this matter into a complaint to the Commissioner, which is why Mr. Kingsley's office has not received, and will not be receiving, information from us on this matter as we are dealing with the Commissioner's office, exactly where the Liberal Party placed the matter.

In their complaint, the Liberal Party effectively asserted that Canadian taxpayers should fund their conventions by the receipting convention delegate fees even when the convention breaks even or loses money. This approach is using taxpayers to further subsidize political parties and the Conservative Party does not agree with that approach.

I did not mislead the Committee and I trust that this letter ends any confusion to the extent there is any.

Yours truly,

Michael D. Donison
Executive Director
Conservative Party of Canada

I will file that in both official languages with you, Mr. Chairman.

Senator Day: I would like to thank Mr. Donison in being so prompt in getting us this information. The next to the last paragraph is an indication that there is still clearly a difference of opinion as to interpretation and we should await

déclaration émise par le parti le 29 juin 2006 concernant cette question et dans la foulée de ma réponse, j'ai dit que : « Ce dossier est en effet auprès d'Élections Canada et nous traitons cette question par leur entremise. »

Il importe d'être parfaitement clairs ici. Les allégations dans L'affaire qui nous occupe ont été déposées par le Parti libéral du Canada auprès du bureau du commissaire d'Élections Canada et non auprès du bureau du directeur général des élections. Le commissaire d'Élections Canada est l'agent indépendant responsable, en vertu de la Loi électorale du Canada, de la mise en vigueur, de l'application et de l'exécution de ladite Loi.

Subséquemment à sa demande pour les renseignements susmentionnés, et par voie d'un communiqué de presse émis le 29 juin 2006, le bureau de M. Kingsley nous a confirmé que le dossier relevait maintenant du bureau du commissaire d'Élections Canada et que les entretiens futurs à ce sujet se feraient désormais avec le bureau du commissaire plutôt qu'avec le bureau de M. Kingsley. Nous avons par la suite reçu une lettre du bureau du commissaire confirmant qu'ils s'occupent de cette question et que dans les faits, nous traitons avec eux. Voilà ce que je tentais de dire lorsque j'ai parlé de travailler par l'entremise d'Élections Canada.

Bref, le Parti libéral a choisi de faire dégénérer cette affaire en une plainte déposée auprès du bureau du commissaire, alléguant une infraction à la Loi. C'est pourquoi le bureau de M. Kingsley n'a pas reçu et ne recevra pas de notre part les renseignements exigés sur cette question : nous traitons directement avec le bureau du commissaire d'Élections Canada, là où le Parti libéral a déposé sa plainte.

Dans le cadre de la plainte, le Parti libéral du Canada a de fait soutenu que les contribuables canadiens devraient financer leurs congrès par l'émission de reçus d'impôt au titre des frais de congrès même si le congrès est auto financé ou perd de l'argent. Cette approche revient à utiliser l'argent des contribuables pour subventionner davantage les partis politiques et le Parti conservateur du Canada ne souscrit pas à cette approche.

Je n'ai pas induit en erreur ou trompé la confiance du comité et j'ose croire et espérer que la présente lettre mettra fin à toute confusion, le cas échéant.

Recevez l'expression de mes plus cordiales salutations,

Michael D. Donison
Directeur exécutif
Parti conservateur du Canada

Je dépose donc ce document dans les deux langues officielles, monsieur le président.

Le sénateur Day : Je voudrais remercier M. Donison de nous avoir remis ces renseignements si promptement. À l'avant-dernier paragraphe, nous avons une indication très claire d'un désaccord en ce qui concerne la bonne interprétation et nous devrions donc

the letter that we have requested from Mr. Kingsley's office to clarify the statement that he made after he left here yesterday. I look forward to that.

The Chairman: Honourable senators, that brings this committee meeting to an end. We will now adjourn until nine o'clock tomorrow morning. The witness at that time will be Jennifer Stoddart, the Privacy Commissioner.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 9:10 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Donald H. Oliver (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I wish to call this meeting of the Legal and Constitutional Affairs Committee to order. We are meeting today to continue our study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing, and measures respecting administrative transparency, oversight, and accountability. The bill is more commonly known as the proposed federal accountability act.

As senators, our witnesses and members of the public, both here in the room and those watching these proceedings on television across Canada, know, this bill reflects a central portion of the new government's agenda and is one of the most significant pieces of legislation brought before Parliament in recent years. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves. We have already held over 54 hours of meetings on the bill and have heard from more than 80 witnesses.

This week, we have been considering various aspects of the bill, including accountability, ethics and conflict of interest, political financing, the parliamentary budget office, access to information and privacy. This morning, we are particularly focused on privacy and access to information.

I am very pleased to welcome to the committee Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada. The Privacy Commissioner of Canada is an officer of Parliament who reports directly to the Senate and the House of Commons. The commissioner is an advocate for the privacy rights of Canadians and works independently from any other part of the government to investigate complaints from individuals with respect to the federal public sector and the private sector.

attendre de recevoir la lettre que nous avons demandée au bureau de M. Kingsley afin de tirer au clair la déclaration qu'il a faite hier après son départ. Je l'attends avec impatience.

Le président : Honorables sénateurs, voilà qui termine cette séance du comité. Nous reprendrons nos délibérations demain matin à neuf heures, alors que nous recevrons Mme Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 9 h 10 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Donald H. Oliver (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Mesdames et messieurs les sénateurs, la séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est ouverte. Nous nous réunissons aujourd'hui pour poursuivre notre examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi est mieux connu sous le nom de loi fédérale sur la responsabilité.

Comme le savent les sénateurs, les témoins et les membres du public ici présents ou qui nous regardent à la télévision, ce projet de loi est un élément central du programme du nouveau gouvernement et l'une des plus importantes mesures législatives dont le Parlement ait été saisi au cours des dernières années. Le comité accorde à ce projet de loi l'examen approfondi, minutieux et détaillé qu'il mérite. Nous avons déjà consacré plus de 54 heures de réunions au projet de loi et entendu plus de 80 témoins.

Cette semaine nous nous penchons sur différents aspects du projet de loi, notamment la responsabilité, l'éthique et les conflits d'intérêts, le financement politique, le bureau du budget parlementaire, l'accès à l'information et la vie privée. Ce matin, nous nous concentrerons principalement sur le respect de la vie privée et l'accès à l'information.

Je suis très heureux d'accueillir parmi nous Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Le commissaire à la protection de la vie privée du Canada est un mandataire du Parlement qui rend compte directement au Sénat et à la Chambre des communes. Le commissaire est un défenseur des droits des Canadiens en matière de protection de la vie privée et œuvre indépendamment de tout autre élément du gouvernement pour faire enquête sur les plaintes de particuliers relativement au secteur public fédéral et au secteur privé.

Ms. Stoddart was appointed to this post in the year 2003, after having served as President of the Commission d'accès à l'information du Québec, and in several senior positions in both the federal and Quebec public administrations, including the Canadian and the Quebec human rights commissions.

Ms. Stoddart is joined today by Patricia Kosseim, general counsel in her office.

[Translation]

On behalf of the committee, I want to thank you for joining us. Without further ado, I would like to turn the floor over to you, after which we will go to questions and a discussion which, I am sure, will prove to be very beneficial to Committee members.

[English]

Honourable senators, before hearing from our witnesses, Senate communications wishes to take pictures of this committee in action for two or three minutes, and with your permission and with your leave, they would do it as we begin our proceedings. Under the rules, the chair needs to have the consent of the members to do it. Is everyone agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Day: Some honourable senators feel that to make it appear more real, it should be late in the afternoon rather than first thing in the morning.

Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada, Office of the Privacy Commissioner of Canada: Thank you very much, Mr. Chairman. Honourable senators, thank you very much for inviting me here on this very important proposed law. As you probably know, I have supported this bill in its attempt to bring more transparency to government operations from the outset, and certainly the history of the Office of the Privacy Commissioner speaks to the need for transparency and accountability in all the operations of the government, including those of the officers of Parliament.

[Translation]

I wish to stress, today, that privacy is key to achieving the goal of greater accountability in government.

Bill C-2 makes some amendments to the Privacy Act, but much more needs to be done to make this nearly 25 year-old law meet modern privacy requirements. A real Privacy Act reform is a pre-condition for achieving true government accountability and transparency.

Mme Stoddart a été nommée à ce poste en 2003, après avoir occupé celui de présidente de la Commission d'accès à l'information du Québec ainsi que plusieurs postes élevés au sein des administrations publiques fédérale et du Québec, notamment aux commissions des droits de la personne du Canada et du Québec.

Mme Stoddart est aujourd'hui accompagnée de Patricia Kosseim, avocate générale au commissariat.

[Français]

Le comité tient à vous remercier de votre présence. Sans plus tarder, je vous cède la parole, après quoi nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera, j'en suis certain, très utile aux membres du comité.

[Traduction]

Mesdames et messieurs les sénateurs, avant que d'entendre nos témoins, les gens du service de communications du Sénat aimeraient pendant deux ou trois minutes prendre quelques photos du comité au travail, et, si vous êtes d'accord, je les y autoriserai pendant que nous débutons. En vertu du Règlement, la présidence doit avoir le consentement des membres du comité. Tout le monde est-il d'accord?

Des voix : D'accord.

Le sénateur Day : Certains honorables sénateurs estiment que pour que cela ait l'air plus authentique, il serait préférable que ce soit en fin d'après-midi plutôt qu'à la toute première heure.

Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : Merci beaucoup, monsieur le président. Honorables sénateurs, permettez-moi tout d'abord de vous remercier de m'avoir invitée ici dans le cadre de votre examen de ce très important projet de loi. Comme vous le savez sans doute, j'appuie depuis le tout début ce projet de loi en ce qu'il vise à accroître la transparence au sein du gouvernement, et l'histoire même du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada témoigne de la nécessité qu'il y ait transparence et imputabilité dans tous les volets d'activité du gouvernement, y compris ceux des mandataires du Parlement.

[Français]

Je tiens à affirmer, aujourd'hui, que l'atteinte d'une plus grande responsabilité au sein du gouvernement passe nécessairement par la protection des renseignements personnels.

Grâce au projet de loi C-2, des modifications seront apportées à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour que cette loi, qui date de près de 25 ans, réponde aux exigences modernes dans le domaine de la protection de la vie privée. Une véritable réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels est une des conditions préalables à l'atteinte des objectifs de transparence et de responsabilité du gouvernement.

[English]

Honourable senators, I support the current provisions of Bill C-2 that expand the number of government institutions covered by the Privacy Act through a broad, inclusive definition of government institutions. While I fully support the underlying goals of greater accountability and transparency, I am concerned about the impact Bill C-2 will have specifically in respect of some major Crown corporations — which, in my view, goes directly against the intended objective of the bill. Remember, Bill C-2 is about transparency. It also proposes to modify part of the Privacy Act, and, ironically, it has the effect of diminishing the transparency in some of the Crown corporations, as I will explain to you.

As a result of Bill C-2, corporations such as Canadian Broadcasting Corporation, Atomic Energy of Canada and VIA Rail would effectively be removed from our modern private sector privacy legislation — that is PIPEDA — and included instead under the out-of-date public sector Privacy Act. Currently, these corporations are subject to the newer PIPEDA, which provides far more robust privacy protection than the Privacy Act. Putting them now under the Privacy Act umbrella would significantly lower the privacy bar, not only for the people who work in those organizations but for every individual who deals with these organizations.

The reality in Canada is that, until we fix the Privacy Act, legal protections are far stronger for the personal information held by businesses in Canada than the personal information held by government bodies.

[Translation]

For instance, right now, someone can come to my Office with a complaint about how either VIA, the CBC or Atomic Energy has improperly collected, used or disclosed their personal information. We investigate and we make recommendations. If the organization does not fix what is wrong, we pursue next steps, which can include court action.

Under the Privacy Act, there would be nothing my Office could really do — other than to make recommendations, hope they are implemented and ultimately express regret about the situation. In essence, under the Privacy Act, our hands are tied.

Imagine a case where a VIA Rail passenger complains that the railway has given her travel itinerary to an abusive ex-spouse. Imagine an Atomic Energy worker who loses out on another job because a corporate official has improperly disclosed personal

[Traduction]

Honorables sénateurs, j'appuie les dispositions actuelles du projet de loi C-2 venant augmenter le nombre des institutions gouvernementales assujetties à la Loi sur la protection des renseignements personnels grâce à une définition plus large et inclusive de l'expression « institutions gouvernementales ». Bien que j'appuie pleinement les objectifs sous-jacents liés à une responsabilisation et à une transparence accrues, je suis néanmoins préoccupée par l'incidence qu'aura le projet de loi C-2 sur certaines grandes sociétés d'État, et qui, à mon avis, sera tout à fait contraire à l'objectif général du projet de loi. Il faut se rappeler que le projet de loi C-2 vise la transparence. Il viendrait également apporter des modifications à la Loi sur la protection des renseignements personnels et, chose ironique, il aurait pour effet de diminuer la transparence de certaines sociétés d'État, comme je vais vous l'expliquer.

En vertu du projet de loi C-2, certaines sociétés comme la Société Radio-Canada, Énergie atomique du Canada Limitée et VIA Rail ne seraient plus assujetties à notre loi moderne applicable au secteur privé — soit la LPRPDE ou Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques — mais plutôt à la loi dépassée applicable au secteur public qu'est la Loi sur la protection des renseignements personnels. À l'heure actuelle, ces sociétés d'État sont assujetties à la plus récente LPRPDE, qui offre une protection beaucoup plus vigoureuse de la vie privée que ne le fait la Loi sur la protection des renseignements personnels. En assujettissant ces sociétés à la Loi sur la protection des renseignements personnels, cela réduirait sensiblement le niveau de protection de la vie privée accordée non seulement aux personnes qui travaillent au sein de ces organismes mais également aux personnes qui transigent avec elles.

Au Canada, dans l'état actuel des choses et tant que la Loi sur la protection des renseignements personnels n'aura pas été modifiée, les protections juridiques consenties sont beaucoup plus grandes pour les renseignements personnels détenus par les entreprises que pour les renseignements personnels que possèdent les entités gouvernementales.

[Français]

À titre d'exemple, une personne peut déposer une plainte auprès du commissariat sur la façon dont VIA Rail, la Société Radio-Canada ou Énergie Atomique Canada a recueilli, utilisé ou communiqué des renseignements personnels la concernant. Nous faisons alors enquête et formulons des recommandations. Si l'organisation ne corrige pas la situation, nous passons à l'étape suivante, qui peut inclure une poursuite en justice.

En vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le commissariat ne peut, à peu près, rien faire, si ce n'est que de formuler des recommandations, d'espérer qu'elles soient mises en œuvre et, en bout de ligne, de déplorer la situation. Autrement dit, en vertu de cette loi, nous avons les mains liées.

Imaginons un instant la situation où une passagère de VIA Rail se plaint que le transporteur a donné son itinéraire de voyage à un ex-conjoint violent. Imaginons qu'un employé d'Énergie Atomique Canada n'obtienne pas le poste convoité parce qu'un

information to a prospective employer. Worse yet, imagine if the information disclosed was inaccurate. The Privacy Act offers those people no real redress.

Privacy rights would also be eroded in another very significant way. These three corporations are currently required under PIPEDA to adhere to a modern standard of personal information protection, including regularly updated technological safeguards. There is simply no such requirement under the Privacy Act.

So, in my opinion, we are in some ways going backward in time. Considering the harm that misuse of one's personal information could cause, such as the risk of identity theft, it is clear that moving these Crown corporations from the broad protection of PIPEDA to the very narrow protection offered by the Privacy Act is not an insignificant change.

[English]

Atomic Energy, CBC and VIA Rail have been subject to PIPEDA since 2001. They have already done all the work in establishing procedures and hiring and training staff to comply with that law. Under Bill C-2, the privacy burden imposed on these three Crown corporations would be much lighter. Imagine, then, that the CBC will be held to lower standards than its competitors, such as CTV or Global Television or any other television chain.

I should like to move on now, honourable senators, to the question of the Office of the Privacy Commissioner as an entity covered in the law.

This bill, as you know, makes officers of Parliament, including my own office, as well as several additional foundations funded by the government, subject to both the Privacy Act and the Access to Information Act. I applaud this change. As I have always said, and my predecessor, interim commissioner Robert Marleau said, I believe my office should be subject to the Privacy Act and the Access to Information Act, that we should at least be held to the same standards expected of the organizations we investigate.

However, since my office has not previously been subject to either of these acts, there is currently no independent mechanism to receive privacy or access complaints against our office under these acts. That would be complaints about how we handle privacy investigations.

cadre de l'organisme aurait communiqué des renseignements personnels à un employeur potentiel. Pire encore, imaginons que les renseignements communiqués s'avéraient inexacts. La Loi sur la protection des renseignements personnels n'offre pas réparation à ces personnes.

Autre entorse importante au droit à la protection de la vie privée, ces trois sociétés sont présentement tenues, au terme de la LPRPDE, d'adhérer à des normes modernes de protection des renseignements personnels, ce qui inclut une protection technologique mise à jour régulièrement. Or, il n'existe aucune mesure de ce genre dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

À mon avis, dans une certaine mesure, nous régressons. Compte tenu des dommages que peut entraîner l'utilisation inappropriée des renseignements personnels d'une personne, tel le vol d'identité, il est évident que de soustraire ces sociétés d'État à la vaste protection offerte par la LPRPDE, pour les assujettir à la protection très mince consentie par la Loi sur la protection des renseignements personnels, ne constitue pas un changement sans importance.

[Traduction]

Énergie atomique, la SRC et VIA Rail sont assujetties à la LPRPDE depuis 2001. Elles se sont déjà dotées de procédures et ont engagé et formé du personnel afin de respecter la loi. En vertu du projet de loi C-2, le fardeau relatif à la protection de la vie privée que ces sociétés d'État auraient à assumer serait beaucoup plus léger. Cela voudrait dire que la SRC serait assujettie à des normes moins élevées que ses concurrents, comme TVA ou TQS ou en fait toute autre chaîne de télévision.

J'aimerais maintenant, honorables sénateurs, passer à la question du Commissariat à la protection de la vie privée en tant qu'entité assujettie à la loi.

Comme vous le savez, le projet de loi C-2 prévoit que les hauts fonctionnaires du Parlement, y compris le commissaire à la protection de la vie privée ainsi que plusieurs autres fondations financées par le gouvernement, seront assujettis et aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels et à celles de la Loi sur l'accès à l'information. J'applaudis à ce changement. Comme je l'ai toujours dit, et comme l'a également dit mon prédécesseur, le commissaire par intérim Robert Marleau, j'estime que le commissariat devrait être assujetti à la Loi sur la protection des renseignements personnels et à la Loi sur l'accès à l'information, car nous devrions être tenus de respecter au moins les mêmes normes que celles imposées aux organisations sur lesquelles nous faisons enquête.

Cependant, comme le commissariat que je dirige n'a jusqu'ici pas été assujetti à l'une ou l'autre de ces deux lois, il n'existe à l'heure actuelle en vertu de ces deux lois aucun mécanisme distinct pour recevoir des plaintes en matière d'accès à l'information ou de protection de la vie privée à notre endroit. Je veux parler ici de plaintes au sujet de la façon dont nous menons nos enquêtes en matière de protection de renseignements personnels.

While I support being covered by these acts, it would be clearly and entirely inappropriate for me to investigate complaints against myself, as it would be for the Information Commissioner to investigate him or herself. Whether we could investigate complaints against each other's offices could equally be problematic in some cases, because we often come at questions from different directions because of our respective mandates. Bill C-2 does not provide a mechanism for investigating complaints in these circumstances. It is my expectation that changes would not come into force until an appropriate complaint mechanism is in place.

[Translation]

I am pleased to see an access to information exemption for information my office obtains or creates during the course of an investigation or audit. This is crucial to meeting the confidentiality obligations in my role as an ombudsman. By their very nature, privacy complaints arise out of situations where individuals feel that their personal information rights have been violated. It would only add insult to injury if their personal information contained in an investigation file were made publicly accessible — further exacerbating their sense of privacy violation. While I will accept Parliament's wisdom to open up certain parts of my investigation files upon completion, I intend to apply the personal information exemption with full vigour — in the interest of protecting the privacy rights of individuals consistent with my mandate and my mission as Privacy Commissioner of Canada.

[English]

I should now like to talk about the very important question of Privacy Act reform, which is integrally linked to the issue of greater accountability.

[Translation]

Bill C-2 includes the first wave of important new amendments to both the Access to Information Act and the Privacy Act. A number of the changes proposed in Bill C-2 to enhance government accountability under the Access to Information Act should be mirrored in the Privacy Act. For example, the responsibilities of government institutions to assist access requestors should be specified not only under the Access to Information Act, but also — and necessarily — under the Privacy Act. Increasing government accountability clearly requires greater access to government information as well as strengthened privacy rights when it comes to how government handles the personal information of Canadians. Privacy Act reform is thus as equally important for achieving meaningful

Bien que j'appuie l'assujettissement du commissariat à ces lois, il serait tout à fait inapproprié que je fasse moi-même enquête dans le cas de plaintes visant le commissariat, tout comme il serait inapproprié que le commissaire à l'information fasse enquête sur le Commissariat à l'information. Il pourrait également être difficile dans certains cas pour moi de faire enquête sur le Commissariat à l'information et inversement, du fait que nous abordions souvent les dossiers depuis des perspectives différentes compte tenu de nos mandats respectifs. Le projet de loi C-2 ne prévoit pas de mécanisme pour faire enquête dans de telles situations. Je m'attendrais à ce que les modifications proposées n'entrent pas en vigueur avant que n'ait été instauré un mécanisme d'enquête approprié.

[Français]

Il me fait plaisir de constater que le projet de loi prévoit une exemption relative à l'accès à l'information pour les renseignements obtenus ou produits par le commissariat dans le cadre d'une enquête ou d'une vérification. Cette exemption est essentielle car je dois respecter les obligations en matière de confidentialité liées à mon rôle d'ombudsman. De par leur nature, les plaintes relatives à la protection de la vie privée sont déposées lorsque des personnes estiment que leurs droits à cet égard ont été bafoués. Si nous permettions que les renseignements personnels contenus dans leur dossier d'enquête soient rendus publics, nous ne ferions qu'envenimer les choses et exacerber ce sentiment d'injustice. Bien que j'accepte que le Parlement, dans sa grande sagesse, donne accès à certaines parties de mes dossiers, lorsque les enquêtes seront terminées, je compte appliquer avec la plus grande rigueur les exemptions prévues pour garantir le droit à la protection de la vie privée des personnes, conformément à mon mandat et à ma mission à titre de commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

[Traduction]

J'aimerais maintenant vous entretenir de la question très importante qu'est celle de la réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui est imbriquée dans celle de responsabilité accrue.

[Français]

Le projet de loi C-2 comporte une première vague de nouvelles modifications importantes apportées à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels. Un certain nombre de changements prévus dans le projet de loi C-2 concernent l'amélioration de la responsabilité gouvernementale aux termes de la Loi sur l'accès à l'information et devraient être reflétés dans la Loi sur la protection des renseignements personnels. Par exemple, la responsabilité des institutions gouvernementales d'aider les demandeurs d'accès devrait être précisée non seulement dans la Loi sur l'accès à l'information mais aussi — et nécessairement — dans la Loi sur la protection des renseignements personnels. Si nous voulons un gouvernement plus responsable, cela suppose nécessairement que

government accountability and transparency as reform of the Access to Information Act.

[English]

Individuals need stronger rights under the Privacy Act to gain access to their own personal information. We think of the access act as giving access to information, but in fact the primary role of the Privacy Act is to allow individuals to gain access to their own personal information held by the government, as well as to protect that personal information from unwarranted access by unauthorized persons or institutions.

Individuals have to know what personal information government institutions have about them and how it will be used, in order to assure themselves that the personal information being collected is necessary and accurate and that it will be rigorously protected from unlawful use and disclosure. Like private-sector organizations, government institutions must be required to be open with their personal information management processes, to be transparent about their privacy safeguards, which include publishing results of privacy impact assessments of new programs or initiatives.

I have detailed how much these steps should be included in a much-needed reform of the Privacy Act in a report that was tabled with the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in June.

In conclusion, honourable senators, I hope I have given you a sense of my office's view on the new provisions of Bill C-2. I strongly support the proposed act and the many advances that it will achieve with government transparency and accountability, as you have heard, but I do have a few reservations concerning its impact on the Privacy Act — reservations that I have already shared with the House of Commons committee — in particular, the weakening of privacy standards for certain major Crown corporations. I hope that you can address these in your committee.

Secrecy may be the antithesis of access, but privacy is something very different. Privacy is based on fundamental principles of accountability, openness and access. In addition to some of the other issues I have raised today, bringing meaningful accountability to the government must include long-overdue changes to both the Access to Information Act and the Privacy Act.

les Canadiens et les Canadiennes aient plus facilement accès à l'information gouvernementale et que leur droit à la protection de la vie privée soit renforcé. Si le gouvernement souhaite réaliser ses objectifs de responsabilité et de transparence, la réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels est donc tout aussi importante que la réforme de la Loi sur l'accès à l'information.

[Traduction]

La Loi sur la protection des renseignements personnels doit davantage permettre aux personnes d'avoir accès aux renseignements personnels les concernant. L'on envisage la Loi sur l'accès à l'information comme donnant de l'accès à de l'information, mais sa fonction première est en fait de permettre aux particuliers d'avoir accès aux renseignements personnels les concernant qui sont détenus par le gouvernement, et de protéger ces renseignements contre leur obtention abusive par des personnes ou des institutions non autorisées.

Les gens doivent savoir quels renseignements personnels les concernant sont détenus par les institutions gouvernementales et quelle utilisation en sera faite, car il leur faut avoir l'assurance que les renseignements personnels recueillis sont nécessaires et exacts et qu'ils seront rigoureusement protégés contre toute utilisation ou communication illicite. À l'instar des organisations du secteur privé, les institutions gouvernementales doivent être tenues d'être ouvertes dans leurs pratiques de gestion des renseignements personnels, d'être transparentes s'agissant des mesures qu'elles ont adoptées pour protéger ces renseignements et de publier les résultats des évaluations d'impact sur la vie privée des nouveaux programmes ou initiatives.

J'ai expliqué dans le détail l'importance de l'inclusion de ces mesures dans une réforme très nécessaire de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le cadre d'un rapport déposé en juin auprès du Comité permanent de la Chambre des communes de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique.

En conclusion, honorables sénateurs, j'espère vous avoir donné une idée précise du point de vue du Commissariat à l'égard des nouvelles dispositions du projet de loi C-2. Bien que j'accueille favorablement le projet de loi et les nombreux progrès qu'il permettra de réaliser sur les plans transparence et responsabilité du gouvernement, j'ai, comme vous l'aurez constaté, quelques réserves au sujet de son incidence sur la Loi sur la protection des renseignements personnels — réserves que j'ai déjà exposées au Comité permanent de la Chambre —, plus particulièrement l'affaiblissement des normes en matière de protection des renseignements personnels pour certaines importantes sociétés d'État. J'ose espérer que le comité ici réuni s'y penchera.

Bien loin d'être synonyme de secret ou d'antithèse à l'accès à l'information, la protection des renseignements personnels s'appuie sur des principes fondamentaux de responsabilité, de transparence et d'accès. En plus des autres enjeux dont j'ai traité aujourd'hui, il faut, pour instaurer un système de gouvernement responsable, procéder à la révision longtemps attendue de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Thank you very much, honourable senators, for giving me this time. I and the general counsel are open to any questions you might have.

The Chairman: Thank you very much for that excellent overview. Yesterday, we had officials from the Office of the Information Commissioner; your testimony follows quite logically upon that.

It has been recommended by a number of academics for some time that perhaps the Office of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner should be united and joined. We can now see, based on your presentation today, the importance of having a stand-alone, separate commissioner of privacy to protect the two things that you just outlined in your report.

You mentioned that you tabled a report with a House of Commons committee outlining detailed steps on the reforms that are needed. I am interested: Have you given that same report to any committee in the Senate?

Ms. Stoddart: No, we have not. We were asked to table the report with the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics and we did that in June. It has not been discussed by that committee and we have not tabled it elsewhere for the moment.

The Chairman: In your opening remarks, you made a number of suggestions for things you would like to see. You have not suggested amendments, per se, but you said that it is your expectation that the changes would not come into force until an appropriate complaint mechanism is in place. Is that the kind of thing you would like this committee to send by way of a recommendation to the government?

Ms. Stoddart: Absolutely. Before this proposed law comes into force, we must think about its practical application. Some suggestions have been made for mutual investigation procedures, and those could be adopted or recommended, presented to us, so that when complaints against us inevitably come in we would have clear guidance on how to treat them, and your committee could make suggestions of that kind.

Senator Milne: Ms. Stoddart, you are not suggesting an amendment to the bill to delay the coming into force of these particular parts of the bill?

Ms. Stoddart: No, we are not, honourable senator. I do not know whether the proposed legislation will come into force immediately, but we are suggesting that thought be given to recommending appropriate mechanisms.

Senator Milne: That comes in as a recommendation. It seems to me that it is a very reasonable one.

Merci beaucoup, honorables sénateurs, de m'avoir accordé de votre temps. Moi-même et l'avocate générale sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

Le président : Merci de cet excellent survol. Hier, nous avons entendu des représentants du Commissariat à l'information du Canada; votre témoignage est un enchaînement logique.

Cela fait quelque temps déjà qu'un certain nombre d'universitaires prônent l'idée que le Commissariat à l'information et que le Commissariat à la protection de la vie privée fusionnent. Nous voyons maintenant aujourd'hui, sur la base de votre exposé, l'importance de l'existence d'un Commissariat à la protection de la vie privée distinct et indépendant, ce afin de protéger les deux choses dont vous venez tout juste de traiter dans votre déclaration.

Vous avez mentionné que vous avez déposé auprès d'un comité de la Chambre des communes un rapport détaillant les différentes étapes qui s'imposent en matière de réforme. Cela m'intéresserait de savoir si vous avez remis ce même rapport auprès d'un quelconque comité du Sénat?

Mme Stoddart : Non, on nous avait demandé de déposer le rapport auprès du Comité permanent de la Chambre des communes de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, et c'est ce que nous avons fait, en juin. Ce rapport n'a pas été examiné par ce comité et nous ne l'avons pour le moment déposé auprès de personne d'autre.

Le président : Dans vos remarques liminaires, vous avez fait un certain nombre de suggestions au sujet de choses que vous aimeriez voir. Vous n'avez pas proposé d'amendements à proprement parler, mais vous avez dit vous attendre à ce que les changements n'entrent en vigueur qu'une fois instauré un mécanisme de plaintes approprié. S'agit-il là du genre de chose dont vous aimeriez que notre comité fasse des recommandations au gouvernement?

Mme Stoddart : Absolument. Avant l'entrée en vigueur de ce projet de loi, il nous faut réfléchir à son application pratique. Certaines suggestions ont été faites au sujet de mécanismes d'enquête mutuels, et celles-ci pourraient être adoptées ou recommandées et soumises à nous, de telle sorte que, lorsque nous parviendrions inévitablement des plaintes, nous aurions des lignes directrices claires quant à la façon de les traiter, et le comité pourrait justement faire des suggestions en la matière.

Le sénateur Milne : Madame Stoddart, vous n'êtes pas en train de proposer un amendement au projet de loi en vue de retarder l'entrée en vigueur de ces éléments particuliers du projet de loi?

Mme Stoddart : Non, sénatrice. J'ignore si le projet de loi entrerait en vigueur immédiatement, mais notre suggestion est que l'on cherche à recommander des mécanismes appropriés.

Le sénateur Milne : Nous recevons cela comme étant une recommandation. Il me semble qu'elle est tout à fait raisonnable.

To begin with, you spoke about AECL, CBC and VIA being taken out from under PIPEDA. Since they have recently come under these more rigorous standards and are now being taken out once again and having less rigorous standards applied to them, do you have a suggested amendment on that issue? How would we go about wording something like that?

Ms. Stoddart: We have not looked at the technicalities, because that is the role of legislative drafts people.

Senator Milne: Unfortunately, this Senate committee is not made up of legislative drafts people. We have to be quite specific if we want to improve something. I would ask you to be specific, if you could get something to us that would help improve this part of the proposed act.

Ms. Stoddart: The idea is that the Privacy Act should apply to all Crown corporations, except for those previously came under PIPEDA. It does not seem to me that that should be that hard to do because the Privacy Act has a lower standard. Those are already or could be covered by PIPEDA, I would argue should stay there. Perhaps there could be some kind of synergy between the two. They could be covered by the Privacy Act by those parts that do not come into conflict with the personal information protections of PIPEDA.

Senator Milne: When we heard from the Information Commissioner yesterday, he expressed concern that not only is the bill expanding the number of Crown corporations — for example, CBC and VIA Rail — that will be covered under the Access to Information Act, but also, in effect, there is a whole series of pre-existing bodies that will be included under this bill. He was very concerned that “certain provisions of Bill C-2 would authorize new and broad zones of secrecy, which will have the effect of reducing the accountability of government through transparency.”

We are constantly being told that this is an accountability bill, yet all of the organizations that are now newly covered under Bill C-2 will, in effect, be able to keep things private forever under some provisions of the bill. Does this give any concern?

Ms. Stoddart: The Information Commissioner is coming at it from a different perspective than I am. I am concerned with personal information protection, not about access to minutes of meetings or things like that, which is the domain of the Information Commissioner.

My position is that, in general, this is a good step because it does broaden for some, probably from nothing to something with the extension of the Privacy Act, the protection of personal information that is there. For those corporations that may have been subject to PIPEDA, or could have been subject to PIPEDA, we do not know, because there were no complaints, so we do not

Pour commencer, vous avez parlé du retrait d'Énergie atomique Canada, de la SRC et de VIA Rail de l'application de la LPRPDE. Étant donné que ces sociétés ont récemment été soumises à ces normes plus rigoureuses et que l'on doit maintenant les y retrancher à nouveau pour y appliquer des normes moins rigoureuses, auriez-vous un amendement à suggérer à cet égard? Comment nous y prendrions-nous pour formuler quelque chose en la matière?

Mme Stoddart : Nous ne nous sommes pas penchés sur les aspects techniques, car c'est là le rôle des rédacteurs législatifs.

Le sénateur Milne : Malheureusement, le comité sénatorial n'est pas composé de rédacteurs législatifs. Il nous faut être très précis si nous voulons améliorer quelque chose. Je vous demanderais d'être précise, si vous pouviez nous proposer quelque chose qui viendrait améliorer cette partie du projet de loi.

Mme Stoddart : L'idée est que la Loi sur la protection des renseignements personnels devrait s'appliquer à toutes les sociétés d'État, sauf celles relevant précédemment de la LPRPDE. Cela ne devrait à mon sens pas être trop difficile, car la Loi sur la protection des renseignements personnels impose des normes inférieures. J'arguerais que ces sociétés qui sont déjà ou qui pourraient être couvertes par la LPRPDE devraient y demeurer. Peut-être qu'il pourrait y avoir une certaine synergie entre les deux. Ces sociétés pourraient être couvertes par la Loi sur la protection des renseignements personnels pour ce qui est des éléments qui n'entreraient pas en conflit avec les mesures de protection des renseignements personnels prévus par la LPRPDE.

Le sénateur Milne : Lorsque nous avons entendu hier le commissaire à l'information, il s'est dit inquiet du fait que non seulement le projet de loi augmente le nombre de sociétés d'État — par exemple Radio-Canada et VIA Rail — qui seront couvertes par la Loi sur l'accès à l'information, mais qu'il y avait également en définitive toute une série d'organes préexistants qui seraient inclus en vertu du projet de loi. Il craint que « certaines dispositions du projet de loi C-2 autoriseraient de nouvelles et vastes zones de secret, ce qui aurait pour incidence de réduire la responsabilité du gouvernement sur le plan de la transparence ».

L'on nous répète sans cesse que ce projet de loi est un projet de loi en matière de responsabilité. Or, tous les organismes qui seront ajoutés à la liste en vertu du projet de loi C-2 pourront en définitive maintenir à jamais le secret en vertu de certaines dispositions du projet de loi. Cela vous soucie-t-il?

Mme Stoddart : Le commissaire à l'information aborde le projet de loi depuis une perspective différente de la mienne. Moi, ce qui me préoccupe c'est la protection des renseignements personnels, et non pas l'accès aux procès-verbaux de réunions ou d'autres choses du genre, ce qui relève du commissaire à l'information.

Ma position est que, de façon générale, ceci constitue une étape positive car cela élargit pour certains la protection des renseignements personnels qui existe, la faisant passer de quelque chose d'inexistant à quelque chose qui sera dorénavant imposée par la Loi sur la protection des renseignements personnels. Dans le cas de sociétés ayant été ou ayant pu être

have an exhaustive list. My understanding is that many Crown corporations deal in commercial activities, many of their subsidiaries deal in commercial activities.

Senator Milne: Some of the witnesses who appeared before us yesterday expressed their concern for protection of privacy for other entities that they are dealing with commercially that might become accessible through this.

Ms. Stoddart: From the point of view of the protection of personal information, it is a good idea that those organizations be covered at least minimally by the Privacy Act, even better by PIPEDA, because it has a better standard of personal information protection, while we await the reform of the Privacy Act, which is many years overdue. That would be my position, honourable senator.

Senator Milne: You talked about reform of the Privacy Act in the report you tabled with the House of Commons committee, but we are floating in a nebula here — we do not know what you recommended to the committee. Perhaps we would be able to have a copy of that.

The Chairman: That is the report that you gave to the House of Commons.

Ms. Stoddart: Yes.

Senator Milne: I do not know if that is in the public domain or not.

Ms. Stoddart: It is on our website, honourable senator.

Senator Milne: That is good. We can then access it.

Senator Stratton: Just by way of clarification, we had been talking about Justice doing a discussion paper, and they want us to put on the record that the government's intention is not to bring the provisions that bring the Privacy Commissioner under the Privacy Act until a complaint mechanism is determined. The issue of the nature of the complaint mechanism is raised in the Minister of Justice's discussion paper currently before a committee in the other place. That discussion is taking place.

Senator Milne: Mr. Chair, Senator Stratton is constantly telling us what the Department of Justice wants us to hear. Perhaps we should wait and hear all of this from that department. They could keep a running record of what they want us to know and we could hear from them directly.

assujetties à la LPRPDE, nous ne savons pas, car du fait qu'il n'y ait pas eu de plaintes, nous ne disposons pas d'une liste exhaustive. D'après ce que je crois comprendre, de nombreuses sociétés d'État s'adonnent à des activités commerciales, et c'est également le cas de nombre de leurs services auxiliaires.

Le sénateur Milne : Certains des témoins qui ont comparu devant nous hier se sont dit préoccupés par la protection des renseignements personnels du côté d'autres entités avec lesquelles ils traitent commercialement et qui pourraient devenir accessibles avec l'adoption du projet de loi.

Mme Stoddart : Du point de vue de la protection des renseignements personnels, c'est une bonne idée que ces organisations soient couvertes, à tout le moins de façon minimale, par la Loi sur la protection des renseignements personnels, et il est encore préférable qu'elles le soient par la LPRPDE, car celle-ci impose une meilleure norme en matière de protection des renseignements personnels, en attendant la réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui se fait attendre depuis de nombreuses années. Ce serait là ma position, honorable sénateur.

Le sénateur Milne : Vous traitez de la réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le rapport que vous avez déposé auprès du comité de la Chambre des communes, mais ici nous sommes tout à fait dans le noir : nous ignorons ce que vous avez recommandé au comité. Peut-être que nous pourrions avoir copie de cela.

Le président : C'est le rapport que vous avez fourni à la Chambre des communes.

Mme Stoddart : Oui.

Le sénateur Milne : J'ignore si ce rapport est ou non du domaine public.

Mme Stoddart : Sénateur, il figure sur notre site web.

Le sénateur Milne : C'est bien. Nous pourrions ainsi y avoir accès.

Le sénateur Stratton : Aux fins d'éclaircissement, nous avons discuté de la possibilité que le ministère de la Justice prépare un document de discussion, et celui-ci aimerait que nous établissions clairement que l'intention du gouvernement n'est pas d'adopter les dispositions assujettissant le commissaire à la protection de la vie privée à la Loi sur la protection des renseignements personnels avant que ne soit élaboré un mécanisme de plainte. La question de la nature du mécanisme de plainte est soulevée dans le document de discussion du ministre de la Justice dont est présentement saisi un comité de l'autre endroit. Cette discussion est en cours.

Le sénateur Milne : Monsieur le président, le sénateur Stratton ne cesse de nous répéter ce que le ministère de la Justice souhaite que nous entendions. Peut-être que nous devrions attendre d'entendre tout cela de la part du Ministère. Celui-ci pourrait garder un registre de ce qu'il souhaite nous faire savoir et nous pourrions avoir directement de ses nouvelles.

Senator Stratton: It is important, Mr. Chairman, that in our discussion of issues to hear more than the one side. It is important and critical that, if the government has a position on something that is taking place, the public should be aware of it.

Senator Milne: I have never before, in this committee, had constant interjections on what the government thinks on any issue when a witness is appearing before us. We hear from that witness and then we move on to another witness who presents a different point of view. The Department of Justice, of course, will be attending before this committee again.

The Chairman: That is the main point. I know this does not affect you, Ms. Stoddart, but the Minister of Justice and the President of the Treasury Board will be coming back before this committee at a later date. They have both presented here already, but they will be reappearing, and at that time honourable senators will have an opportunity to put a number of questions to them arising from the testimony and evidence we have heard from the 80-some witnesses who have followed.

Senator Day: I will try to make this question a supplementary. First, I must comment on the last point. Since we agree that the Minister of Justice will be coming back here, can we also agree that any points the ministry wants to put forward will be put forward by the minister and that we will not have injections of what the government's position is from time to time, as has been pointed out by my colleague?

The Chairman: Senator Stratton might have a bona fide question or clarification.

Senator Day: He is not qualified to give evidence on what the Department of Justice is doing.

The Chairman: I did not finish what I was saying. I did not say he was giving evidence. I am saying that if Senator Stratton has a bona fide point of clarification or a bona fide request for further information or clarification from a witness, it is a proper thing to come before this committee at the appropriate time by way of an intervention.

Senator Day: It is hard for me to argue with your bona fide qualification there. I will leave it at that. A good point has been made. What was the question you were asking?

The Chairman: I will now return the floor to Senator Milne.

Senator Day: I had a supplementary, actually.

With respect to the report and your submission to the House of Commons, may I assume that you were talking in the broader long range about where you should go generally and that none of the recommendations in that submission to the House of Commons deals specifically with items in Bill C-2?

Le sénateur Stratton : Il est important, monsieur le président, que, dans le cadre de notre discussion de ces questions, nous entendions plus qu'un seul camp. Il est important et essentiel que, si le gouvernement a une position sur une chose qui est en train de se faire, le public en soit au courant.

Le sénateur Milne : C'est la première fois que je constate à ce comité des interruptions constantes au sujet de ce que le gouvernement pense d'une question ou d'une autre pendant la comparution d'un témoin. Nous entendons le témoin puis nous passons à un autre témoin qui présente un point de vue différent. Le ministère de la Justice va bien sûr comparaître de nouveau devant le comité.

Le président : C'est là l'essentiel. Je sais que cela ne vous concerne pas, madame Stoddart, mais le ministre de la Justice et le président du Conseil du Trésor vont revenir comparaître devant le comité à une date ultérieure. Ils ont tous deux déjà comparu devant nous, mais ils vont revenir nous voir, et les honorables sénateurs auront alors l'occasion de leur soumettre leurs questions découlant des témoignages des 80 et quelque intervenants les ayant suivis.

Le sénateur Day : Je vais m'efforcer de faire en sorte que cette question soit une question supplémentaire. Premièrement, il me faut réagir au point qui vient tout juste d'être soulevé. Étant donné que nous avons convenu que le ministre de la Justice va revenir devant le comité, pourrions-nous également convenir que tous les points que le ministère souhaite mettre de l'avant seront exposés par le ministre et que nous ne tolérerons pas qu'on glisse de-ci de-là des explications quant à la position du gouvernement, ce dont vient de parler ma collègue?

Le président : Le sénateur Stratton pourrait très bien avoir une question ou un éclaircissement en bonne et due forme.

Le sénateur Day : Il n'est pas compétent pour se prononcer sur ce que fait le ministère de la Justice.

Le président : Je n'ai pas terminé ce que j'étais en train de dire. Je n'ai pas dit qu'il pouvait se prononcer là-dessus. Ce que je dis, c'est que si le sénateur Stratton a un éclaircissement en bonne et due forme ou une demande de renseignement ou d'éclaircissement en bonne et due forme à soumettre à un témoin, alors il est tout à fait approprié qu'il participe au comité au moment opportun au moyen d'une intervention.

Le sénateur Day : Il m'est difficile de contester votre condition que ce soit en bonne et due forme. Je ne vais pas pousser plus loin la chose. Vos propos sont très justes. Quelle question posiez-vous?

Le président : Je vais maintenant rendre la parole à la sénatrice Milne.

Le sénateur Day : J'avais en fait une question supplémentaire.

En ce qui concerne le rapport et votre mémoire à la Chambre des communes, dois-je supposer que vous parliez de ce que vous devriez viser de façon générale à long terme et qu'aucune de vos recommandations à la Chambre des communes ne traite de façon précise du contenu du projet de loi C-2?

Ms. Stoddart: Our paper, in fact, was drawn up independently of Bill C-2. Unfortunately, as I explained to the House of Commons committee, we were not consulted on Bill C-2. We had hoped that it could bring about some of the reforms I talked about previously on the Privacy Act. I would hope that this is not, as I think the honourable senators referred to, a long-term proposal. We are saying that reform of the Privacy Act is urgent. The Privacy Act deals with access to your personal information. It is also an access and transparency issue: What is the government doing with your personal information? I regret that reforms to the Privacy Act were not undertaken in the bill that is currently before you.

I am urging the government and urging Parliament to tackle this in the immediate future, and the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, because of their interest in this question, had asked me to table this paper in June. My understanding is that the committee will be holding hearings on this in the fall.

The Chairman: We do not have such a committee in the Senate, regretfully.

Senator Joyal: I am sorry to interject, but traditionally — and I have been sitting on this committee for nine years — amendments or bills that deal with the Privacy Act are referred to this committee, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We would normally be the committee to be seized with the report or a proposal to review the act.

The Chairman: It would have been wonderful if somehow even the subject matter of that proposal could have been given to this committee at or about the same time it was given to the House. It would have been useful.

Senator Milne: Ms. Stoddart, you asked what the government is doing with our personal information. That is what the Privacy Act is concerned about.

Is it illegal to reveal the name of somebody requesting documents under the act?

Ms. Stoddart: The Privacy Act takes it as a principle that your personal information should stay personal in your dealings with the government. A reading of the Privacy Act would suggest that unless it is necessary to disclose your name, it should not be disclosed, as I understand it.

Senator Milne: I understand that keeping the identity of a person secret is designed to protect him or her from government reprisals, perhaps.

Mme Stoddart : Notre rapport a en fait été rédigé indépendamment du projet de loi C-2. Malheureusement, comme je l'ai expliqué au comité de la Chambre des communes, nous n'avons pas été consultés au sujet du projet de loi C-2. Nous avions espéré que celui-ci amènerait certaines des réformes dont j'avais parlé précédemment relativement à la Loi sur la protection des renseignements personnels. J'ose espérer qu'il ne s'agit pas ici, comme l'ont, je pense, évoqué les honorables sénateurs, d'une proposition à long terme. Nous maintenons que la réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels est urgente. Cette loi traite de l'accès aux renseignements personnels vous concernant. Il s'agit également d'une question d'accès et de transparence : que fait le gouvernement des renseignements personnels qu'il détient sur vous? Je regrette que la réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels n'ait pas été entreprise dans le cadre du projet de loi dont vous êtes saisis.

J'exhorte le gouvernement et j'exhorte le Parlement à s'attaquer à cela dans un avenir immédiat, et le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, compte tenu de son intérêt en la matière, m'avait demandé de déposer ce rapport en juin. D'après ce que j'ai compris, le comité doit tenir des audiences là-dessus cet automne.

Le président : Nous n'avons malheureusement pas de comité parallèle du côté du Sénat.

Le sénateur Joyal : Excusez-moi d'interrompre, mais, traditionnellement — et cela fait neuf ans que je siège à ce comité — les projets d'amendement ou projets de loi traitant de la Loi sur la protection des renseignements personnels sont renvoyés au comité ici réuni, soit le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Ce serait normalement le comité ici réuni qui serait saisi du rapport ou d'un projet d'examen de la loi.

Le président : Ç'aurait été merveilleux si ne serait-ce que le contenu de cette proposition avait été communiquée au comité ici réuni en même temps ou à peu près en même temps que cela l'a été à la Chambre. Cela aurait été utile.

Le sénateur Milne : Madame Stoddart, vous avez demandé ce que fait le gouvernement des renseignements personnels qu'il possède sur nous. C'est là-dessus que porte la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Est-il illégal en vertu de la loi de révéler le nom de la personne qui demande certains documents?

Mme Stoddart : La Loi sur la protection des renseignements personnels a pour principe que les renseignements personnels vous concernant devraient demeurer personnels lorsque vous transigez avec le gouvernement. Selon ma lecture de la Loi sur la protection des renseignements personnels, à moins qu'il ne soit nécessaire de divulguer votre nom, celui-ci ne devrait pas l'être.

Le sénateur Milne : Je crois comprendre que le maintien du secret s'agissant de l'identité d'une personne a peut-être pour objet de mettre celle-ci à l'abri de représailles de la part du gouvernement.

Ms. Stoddart: That is my understanding. In the access to information legislation, the question of what information an institution gives out is based on the type of information it is, not on the identity of the requester.

Senator Milne: What do you do when it has been revealed in the press that officials from various government departments and even the PMO were involved in hearing the revelation of someone's name?

Ms. Stoddart: I have read that press report. I understand from my office that we have received a complaint asking us to investigate that report. Therefore, I cannot comment any more on what we will investigate or whether the allegations in the newspaper are proven for the moment. I am also meeting with the Honourable John Baird, the President of the Treasury Board, to go over principles of personal information protection in government administration.

Senator Milne: You will be nailing home the point, I hope.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to come back to the involvement of the Privacy Commissioner in the preparation of Bill C-2.

My understanding of the answers you gave earlier is that you were not consulted per se, in other words you were not provided with the eventual amendments to your act as well as to the Access to Information Act nor to any other legislation falling under your jurisdiction. Is that correct?

Ms. Stoddart: That is correct, honourable senator. And you have touched upon an important point. We did not see the bill; we were not consulted.

I have been saying this over and over, for a long time now. If we want the principles of privacy protection to be included in the legislation you have before you and which is also before the House of Commons, then we should be consulted and we should be in a position to examine the bills. As we all know, once a bill is before the House, it is more difficult to have amendments passed.

I continue to ask to be involved so as to be able to offer my advice to the government with regard to bills, but that is not yet the practice.

Senator Joyal: The development of a bill entails two stages. First of all, there is the consultation stage during which the general objectives are set out and the organizations involved are invited to explain how they see the application of these general objectives within their daily operations, in the management of the policies they are responsible for. Following upon this consultation, after having obtained this information, a text that is supposed to take into account the opinions expressed at the consultation stage is drafted. Then, there is feedback because, from a legal point of view, the issues involved are very complex, the terms used have a certain impact and when they are placed in

Mme Stoddart : C'est également mon interprétation. Dans la Loi sur l'accès à l'information, la question des renseignements qu'une institution peut fournir est fonction du genre de renseignements dont il est question et non pas de l'identité du demandeur.

Le sénateur Milne : Que faites-vous lorsqu'il a été révélé dans la presse que des fonctionnaires de différents ministères gouvernementaux et même du bureau du premier ministre ont joué un rôle dans la divulgation du nom d'une personne?

Mme Stoddart : J'ai lu cela dans la presse. D'après ce que me dit mon bureau, nous avons reçu une plainte nous demandant de faire enquête sur cette affaire. Cela étant, je ne peux plus rien dire pour le moment sur ce sur quoi nous ferons enquête ni sur le bien-fondé des allégations dont il est question dans les journaux. Je m'entretiens également avec l'honorable John Baird, le président du Conseil du Trésor, pour passer en revue les principes de la protection des renseignements personnels au sein de l'administration gouvernementale.

Le sénateur Milne : Je compte que vous insisterez lourdement auprès de lui.

[Français]

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir à l'implication du Commissariat à la protection de la vie privée dans l'élaboration du projet de loi C-2.

Je comprends les réponses que vous avez données antérieurement selon lesquelles vous n'avez pas été consultés en soi, c'est-à-dire qu'on ne vous a pas présenté les amendements éventuels à votre loi et à la Loi sur l'accès à l'information ou à d'autres lois qui tombent sous votre juridiction. Est-ce exact?

Mme Stoddart : C'est exact, honorable sénateur. Et vous touchez un point important. On n'a pas vu le projet de loi, on n'a pas été consulté.

Je le répète depuis longtemps, si on veut que les principes de protection des renseignements soient inclus dans la législation qui se trouve devant vous et devant la Chambre des communes, il faudrait que nous soyons consultés et que nous puissions examiner les projets de loi. Comme on le sait, une fois que ces projets de lois arrivent en Chambre, il est plus difficile de faire adopter des amendements.

Je continue de demander à être impliquée afin de pouvoir offrir mes conseils au gouvernement sur les projets de loi, mais ce n'est toujours pas la pratique.

Le sénateur Joyal : L'élaboration d'un projet de loi comporte deux étapes. Tout d'abord, il y a l'étape de consultation où on définit des objectifs généraux et on demande aux organismes concernés comment ils voient l'application de ces objectifs généraux dans leur opération quotidienne, dans la gestion des politiques dont ils ont la responsabilité. Suite à cette consultation, après avoir obtenu les informations, on élabore un texte qu'on croit tenir compte des points de vue qui ont été exprimés à l'étape de la consultation. Puis, on fait une rétroaction parce que, du point de vue juridique, les questions sont fort complexes, les mots utilisés ont un certain impact et quand on les met en corrélation

correlation with or in opposition to other parts of the Bill, the reader encounters contradictions or vagueness. The legal language used in this type of document is very complex.

You therefore were not consulted and you did not see the text that was tabled before Parliament?

Ms. Stoddart: We were not consulted and we did not see this text. Generally speaking, we are consulted for certain bills that could have an impact on privacy. But in this case, we were not consulted and we did not see the draft of the bill.

Senator Joyal: You are saying that generally speaking you do not have the opportunity to see government bills and to analyze them as to their impact on the Privacy Act?

Ms. Stoddart: Indeed. And this is what I deplore because, given our experience in the area of privacy protection, we could on occasion suggest improvements.

Senator Joyal: You therefore have to run to catch up after the fact, so to speak?

Ms. Stoddart: Exactly. Consequently, the result for Canadians is that the legislation we wind up with offers less protection than if we had been involved in the study of the bill.

Senator Joyal: I would like to come back to the first point you made with regard to the transfer of VIA Rail, CBC/la Société Radio-Canada and Atomic Energy Canada from the Privacy Act to PIPEDA. In your view, what could have led the government to conclude that it was necessary to make this transfer, in other words to reduce the protection of citizens' privacy as far as personal information held by the CBC, VIA Rail and Atomic Energy Canada is concerned? In your opinion, what could have justified or explained this decision?

Ms. Stoddart: I believe that the explanation is the following. The government simply banked on simplicity in the drafting, neglecting the importance of protecting personal information. Greater efforts could have been made at the drafting stage so as to maintain a higher standard with regard to privacy protection.

Senator Joyal: In your view, it is administrative reasons rather than reasons of substance that tie in with arguments of private sector competition that these entities are confronted with.

Yesterday, we heard representatives from Canada Post and other organizations that are in competition with the private sector and that wish to protect some information in order to maintain their ability to compete as equals on, as we say, a "level playing field."

You do not therefore believe that it is this type of argument that led to this decision?

ou en opposition à d'autres parties du projet de loi, on retrouve des contradictions ou des imprécisions. Le langage juridique, dans un texte comme celui-là, est très complexe.

Vous n'avez donc pas été consultés et n'avez pas vu le texte qui a été déposé au Parlement?

Mme Stoddart : Nous n'avons pas été consultés et n'avons pas vu ce texte. En général, nous sommes consultés pour certains projets de loi qui peuvent avoir un impact sur la protection des renseignements personnels. Mais dans ce cas-ci, nous n'avons pas été consultés et n'avons pas vu l'ébauche du projet de loi.

Le sénateur Joyal : Vous dites que, de façon générale, vous n'avez pas la chance de voir les projets de loi du gouvernement et de les analyser, eu égard à leur impact face à la Loi sur la vie privée?

Mme Stoddart : En effet. Et c'est ce que je déplore car, grâce à notre expérience en matière de protection des renseignements personnels, nous pourrions parfois suggérer des améliorations.

Le sénateur Joyal : Il faut donc toujours courir après le fait, si je puis utiliser l'expression?

Mme Stoddart : Exactement. Par conséquent, ceci a comme résultat, pour les Canadiens, que dans la législation on retrouve une moins grande protection qu'il pourrait y avoir si nous étions impliqués dans l'examen du projet de loi.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir au premier point que vous avez soulevé, à savoir le transfert de VIA Rail, CBC/la Société Radio-Canada et Énergie Atomique Canada, de la Loi sur la protection de la vie privée à la LPRPDE. D'après vous, qu'est-ce qui aurait pu amener le gouvernement à conclure qu'il était essentiel de faire ce transfert, c'est-à-dire de diminuer la protection des citoyens en ce qui a trait à leur vie privée dans la mesure où les informations sont détenues par Radio-Canada, VIA Rail et Énergie Atomique Canada? À votre avis, qu'est-ce qui aurait pu justifier ou expliquer cette décision?

Mme Stoddart : Je crois que l'explication est la suivante. On a tout simplement misé sur la simplicité de la rédaction, en négligeant l'importance de protéger les renseignements personnels. On aurait pu déployer un peu plus d'efforts pour rédiger la loi afin de maintenir une norme supérieure en matière de protection des renseignements personnels.

Le sénateur Joyal : D'après vous, ce sont des motifs administratifs plutôt que des motifs de substance qui seraient reliés à des arguments de concurrence du secteur privé avec lesquels ces entreprises ont à faire face.

Hier, nous avons entendu des représentants de Postes Canada et d'autres organismes en concurrence avec le secteur privé et qui veulent protéger un certain nombre d'informations pour garder une capacité de concurrence égale, si on veut, ou comme on le dit en anglais, « a same playing field level ».

Alors, d'après vous, ce ne sont pas des arguments de ce type qui auraient motivé cette décision?

Ms. Stoddart: No. On the contrary, under PIPEDA, since 2003, all commercial entities in Canada, including Crown corporations and those that are regulated by the federal government, are subject to the Privacy Act in the private sector, unless there is similar provincial legislation in place. Therefore, there already is, as you say, a level playing field.

This amendment simply imposes upon some, in a regressive fashion, a lesser obligation with regard to privacy protection and offers less redress for employees and for the public than that which was previously provided. This is a step backwards for legislation governing federal institutions.

Senator Joyal: If I understand your explanations correctly, under PIPEDA, in the case of the CBC, if an individual files a complaint under the Privacy Act, alleging that information pertaining to his or her private life, personal status or whatever has been disclosed, you investigate and all that you can do is make recommendations?

Ms. Stoddart: You have it.

Senator Joyal: In the case of PIPEDA — to once again use that horrible acronym — not only there is an investigation, but the individual could even decide to go to court if the remedies and corrective measures you suggest are not implemented. The person could even sue for damages, given that one's reputation can be targeted through all sorts of allegations.

I am not drawing a parallel with a very well known case that is presently making the headlines in Canada, where a person is seeking redress for having been the victim of false allegations. In the case of PIPEDA, is the person truly protected under the rule of law?

Ms. Stoddart: Yes, a person is completely protected by the mechanism provided for by PIPEDA. However, I would hasten to add that PIPEDA contains an exemption for journalistic purposes. In this particular case, I am not sure of the way in which this would apply, but let us take the example of the CBC that has on file personal information on someone, information that is not related to that individual's artistic or journalistic activities.

Senator Joyal: Are you referring to Clause 188 of Bill C-2, on page 134?

Ms. Stoddart: Might I ask General Counsel to find this clause?

Senator Joyal: I am not trying to put you on the spot. I have the Bill right here in front of me.

I am looking at the section on the Privacy Act that goes from page 131 to page 134. On page 134 there is an exception. Is that the exception in the Bill that you are referring to?

Ms. Stoddart: Yes, there is a similar exception, but that does not change the fact that overall, redress for, say, CBC employees, would be more limited under the proposed bill than it is presently under PIPEDA.

Mme Stoddart : Non. Au contraire, sous la LPRPDE, depuis 2003, toutes les entreprises commerciales au Canada, incluant les corporations de la Couronne et le secteur réglementé par le gouvernement fédéral, sont soumises à la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, à moins qu'il existe une loi similaire au niveau provincial. Donc, il y a déjà, comme vous dites, un terrain de jeu égal.

Cet amendement ne fait qu'accorder à certains, de façon régressive, une obligation moindre en matière de protection des renseignements personnels et propose moins de remèdes pour les employés ou pour le public qu'ils n'en avaient auparavant. Ceci est un recul de la loi qui gouverne les institutions fédérales.

Le sénateur Joyal : Si j'ai bien compris vos explications, sous la LPRPDE, en ce qui a trait à la Société Radio-Canada, si une personne dépose une plainte, en vertu de la Loi sur la protection de la vie privée, que des renseignements relatifs à sa vie privée, à son statut personnel, ont été révélés, vous faites enquête et tout ce que vous pouvez faire sont des recommandations?

Mme Stoddart : Voilà.

Le sénateur Joyal : Et dans le cas de la LPRPDE — pour utiliser encore une fois cet horrible sigle — non seulement il y aura enquête, mais la personne pourra éventuellement aller devant un tribunal, si les recours et correctifs que vous suggérez ne sont pas mis en application. Cette personne pourra même encourir des dommages, puisque la réputation peut faire l'objet de toutes sortes d'allégations.

Je ne fais pas le parallèle avec un dossier célèbre, qui est présentement dans les journaux au Canada, d'une personne qui cherche à obtenir réparation pour des allégations dont elle a été fausement l'objet. Dans le cas de la LPRPDE, l'individu est vraiment protégé eu égard à la règle de droit?

Mme Stoddart : Oui, l'individu est complètement protégé dans le mécanisme que prévoit la LPRPDE. Cependant, je m'empresse de vous dire que la LPRPDE contient une exemption pour les fins journalistiques. Dans le cas particulier, je ne suis pas certaine de la façon dont cela s'appliquerait, mais prenons l'exemple de Radio-Canada qui a dans ses filières certains renseignements personnels sur quelqu'un, qui ne sont pas reliés à ses activités artistiques ou journalistiques.

Le sénateur Joyal : Faites-vous référence à l'article 188 du projet de loi, à la page 134 du projet de loi C-2?

Mme Stoddart : Puis-je demander à notre avocate générale de vous trouver cet article de loi?

Le sénateur Joyal : Je n'essaie pas de vous embêter. J'ai le texte du projet de loi sous les yeux.

Sous le chapitre Loi sur la protection des renseignements personnels qui débute à la page 131 jusqu'à la page 134. À la page 134, il y a une exclusion. Est-ce l'exclusion à laquelle vous faites référence dans le projet de loi?

Mme Stoddart : Oui, c'est une exclusion similaire, mais cela n'enlève pas le point, qu'en général, le redressement, disons pour les employés de Radio-Canada, serait moindre sous le projet de loi proposé qu'il ne l'est actuellement sous la LPRPDE.

Senator Joyal: Therefore, if we accept your recommendation that the CBC, VIA Rail and Atomic Energy Canada be once again subject to PIPEDA, then we could retain this exception contained in Clause 188 of the Bill to protect personal information that the CBC can retain for journalistic, artistic or literary purposes?

Ms. Stoddart: Yes, because there is a similar exception under PIPEDA. Please allow me to further explain.

Senator Joyal: Yes, it is important. We are talking here of reporters' sources.

Ms. Stoddart: We used the example of Atomic Energy Canada, the CBC and VIA Rail because these are major corporations that are well-known. But it is possible that with Bill C-2's present wording this might apply to other Crown corporations as well as their subsidiaries that carry out commercial activities, and which would not be covered by a substantially similar provincial law and would therefore come under PIPEDA. We have not received any complaints relating to them, at least not that we are aware of to date. But it is not limited to those three organizations. We simply use them as examples. They are mentioned in Bill C-2 but in fact, the bill's aim, which is to cover an entire sector rather than a series of designated entities — which, in my view, is an improvement —, might result in the inclusion of other organizations subject to PIPEDA, and we have not been able to do a case-by-case analysis. And, once again, would this be covered by PIPEDA or not? We simply wished to draw your attention to the fact that the ramifications of this are not limited to these three corporations only.

Senator Joyal: You are referring to the fact that Schedule 1 of the Act is amended in order for this to be replaced by a generic definition?

Ms. Stoddart: Exactly.

Senator Joyal: As we saw yesterday, I believe that Senator Day brought up this matter with regard to the Access to Information Act. In other words, the same change is being made to the Privacy Act as to the Access to Information Act, but since there is in a way a link with PIPEDA, by amending the Privacy Act, there is an immediate impact on PIPEDA.

Ms. Stoddart: Precisely.

Senator Joyal: We therefore must ensure, when considering amendments such as the one you are requesting, that we take into account this new definition regarding the list of organizations subject to the Privacy Act.

Ms. Stoddart: In bringing up this issue, I wish to remind you that ultimately, the question is not that of amending the legislation in the short term, but rather of ensuring that in the long term Canadians, in their relations with the government, should have at least the same protection of their personal information as that which they have with commercial entities.

Le sénateur Joyal : Donc, si on accepte votre recommandation de retourner Radio-Canada, VIA Rail et Énergie atomique du Canada sous la LPRPDE, on pourrait garder cette exclusion contenue à l'article 188 du projet de loi pour protéger les informations personnelles que la société peut conserver à des fins journalistiques, artistiques ou littéraires?

Mme Stoddart : Oui, parce qu'il y a une exemption similaire dans la LPRPDE. Permettez-moi de commenter votre sujet.

Le sénateur Joyal : Oui. C'est important. Ce sont des sources journalistiques dont on parle ici.

Mme Stoddart : On a pris l'exemple de Énergie atomique du Canada, Radio-Canada et VIA Rail puisque ce sont de grandes entités bien connues. Mais il se peut que dans le libellé du projet de loi C-2, l'effet soit de s'appliquer à d'autres corporations de la Couronne ainsi que leurs subsidiaires qui font des activités commerciales, qui ne seraient pas couvertes par une loi provinciale substantiellement similaire et donc, qui tomberait sous la LPRPDE. On n'a pas eu des plaintes à leur égard ou alors on ignore lesquelles pour le moment. Il ne s'agit pas que de ces trois organismes. On les prend à titre d'exemple. Ils sont mentionnés dans le projet de loi C-2, mais de fait, la visée du projet de loi C-2, qui est de couvrir tout un secteur plutôt qu'une série d'entités nommées — ce qui, à mon avis, est une amélioration — peut avoir l'effet d'inclure d'autres organismes sujets à la LPRPDE et on n'a pas pu faire l'analyse organisme par organisme. Et encore, c'est un sujet de débat qui serait couvert par la LPRPDE ou non? C'est simplement pour attirer votre attention en vous indiquant que les implications sont plus grandes que pour ces trois seules corporations.

Le sénateur Joyal : Vous faites référence au fait que l'annexe 1 de la loi est modifiée pour être remplacée par une définition générique?

Mme Stoddart : Voilà.

Le sénateur Joyal : Comme on l'a vu hier, je crois que le sénateur Day a soulevé cette question eu égard à la Loi sur l'accès à l'information. En d'autres mots, on fait pour la Loi sur les renseignements personnels, la même modification que pour la Loi sur l'accès à l'information, mais comme vous avez un lien, d'une certaine manière, avec la LPRPDE, en modifiant la Loi sur la protection à la vie privée, vous avez un impact immédiat sur la LPRPDE.

Mme Stoddart : Exactement.

Le sénateur Joyal : Donc il faut s'assurer que lorsque l'on considérera un amendement de la nature de celui que vous demandez, nous tenions compte de cette nouvelle définition de liste d'organismes assujettis à la Loi sur la protection de la vie privée.

Mme Stoddart : En soulevant cette question, je tiens à vous rappeler qu'ultimement, la question n'est pas de savoir comment modifier cette loi à court terme, mais qu'à long terme, les Canadiens et les Canadiennes, dans leurs relations avec le gouvernement devraient avoir au moins la même protection de leurs renseignements personnels qu'ils ont avec des entités commerciales.

Senator Joyal: The other question that I wished to discuss following upon your statement pertains to the revision of the Privacy Act, which is under your jurisdiction. Yesterday, a representative of the Office of the Information Commissioner discussed the fact that the government had tabled in the House of Commons a white paper outlining the approaches the government will eventually ask Parliament to decide upon in view of a legislative proposal.

If I understand correctly, the government is telling us that these are temporary amendments because everything is eventually going to be reviewed. This morning, you are not telling us that there is a similar white paper pertaining to the Privacy Act that the government has tabled or is about to table at this stage of Parliament's work, and which would provide for a review of the provisions of the act that might be affected by this bill, is that correct?

Ms. Stoddart: I cannot give you an answer as to the relationship between the white paper and a possible amendment to Bill C-2.

Senator Joyal: One of the arguments that was presented to us is that we should adopt the amendments to the Access to Information Act such as they appear in Bill C-2 and that if, upon studying the government's white paper, we came to the conclusion that it might eventually be necessary to change these provisions, then we would change them since the parliamentary legislative process would already be under way. We had a white paper. You see the process.

In your case, you are saying that if we make these changes, the risk is that they remain in law for a long time since there is no legislative process under way in view of a reform or a revision of the Access to Information Act, contrary to the situation with the Privacy Act vis-à-vis the Access to Information Act.

Ms. Stoddart: You are absolutely right. There is no white paper and as Privacy Commissioner I do not believe I have seen any document outlining possible reforms of the Privacy Act. This is why we prepared a small document that was tabled with the Committee in the other place and which is available on our website, but I do not believe that the government is at that stage yet.

Senator Joyal: In the document that you tabled in the other place, are there any recommendations that could have an impact on the provisions of Bill C-2 as it now stands?

Ms. Stoddart: Yes, that would be something altogether different. These are quite broad and fundamental reforms. They go much further than what is found in Bill C-2. It is a change of perspective. It is a new generation of laws that is being proposed. The conceptualization of privacy protection in the post-Google era has undergone tremendous changes since 1983, since the coming into force of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. What we are proposing is very different. I do not believe that what we are proposing could be included in a document such as Bill C-2.

Le sénateur Joyal : L'autre question que je voulais soulevée suite à votre présentation touche la révision de la Loi sur la protection de la vie privée, qui est sous votre juridiction. Hier, un témoin du Commissariat à l'information du Canada nous faisait valoir que le gouvernement avait déposé un livre blanc à la Chambre des communes qui contenait les approches sur lesquelles le gouvernement demandait au Parlement de se prononcer éventuellement et d'arriver avec un projet de législation.

Si je comprends bien, le gouvernement nous dit que ce sont des amendements temporaires parce qu'on va tout revoir éventuellement. Ce matin vous ne nous dites pas qu'il y a un livre blanc comparable qui touche à la Loi sur la protection de la vie privée, que le gouvernement aurait déposé ou qu'il serait sur le point de déposer à cette étape-ci des travaux parlementaires qui nous permettrait de réviser les dispositions de la loi qui pourraient être touchées par ce projet de loi?

Mme Stoddart : Je ne peux pas vous répondre sur la relation entre le livre blanc et un amendement possible au projet de loi C-2.

Le sénateur Joyal : Un des arguments qui nous a été présenté est celui qu'on devait adopter les amendements à la Loi sur l'accès à l'information tels qu'ils étaient dans le projet de loi C-2 et que si, à l'étude du livre blanc du gouvernement on se rendait compte qu'il fallait éventuellement modifier ces dispositions, on les modifierait puisque le processus législatif parlementaire était déjà en cours. On avait un livre blanc. Vous voyez le processus.

Dans votre cas, vous nous dites que si l'on apporte ces amendements, cela risque de rester dans les statuts pendant longtemps puisqu'il n'y a pas un processus législatif engagé sur le plan de la réforme ou de la révision de la Loi sur l'accès à l'information comme il y en a un dans le cas de la Loi sur la protection de la vie privée par rapport à la Loi sur l'accès à l'information.

Mme Stoddart : Vous avez tout à fait raison. Il n'y a aucun livre blanc, je crois qu'il n'y a aucun document que j'ai vu en tant que commissaire à la protection de la vie privée, qui résume des réformes possibles à la Loi sur la protection des renseignements personnels. C'est pourquoi nous avons fait un petit document qui a été déposé devant le comité à l'autre endroit et disponible sur notre site web, mais je ne crois pas que le gouvernement soit rendu là.

Le sénateur Joyal : Dans le document que vous avez déposé à l'autre endroit, y a-t-il des recommandations qui auraient un impact sur des dispositions du projet de loi C-2 actuel?

Mme Stoddart : Oui, ce serait complètement autre chose. Ce sont des réformes assez étendues, assez fondamentales. Cela va beaucoup plus loin que ce qu'on trouve dans le projet de loi C-2. C'est un changement de perspective. C'est une nouvelle génération de législation qu'on propose. La conceptualisation de la protection des renseignements personnels à l'âge post-Google a énormément changée depuis 1983, qui est avant la mise en vigueur de la Charte canadienne des droits et libertés. Ce qu'on propose est très différent. Je ne crois pas que ce qu'on propose puisse être injecté dans un document tel le projet de loi C-2.

Senator Joyal: You therefore go further than what is provided for in Bill C-2 with regard to the protection of personal information and privacy and the transparency of government operations and accountability in public administration?

Ms. Stoddart: Exactly. In fact, it would more closely resemble PIPEDA, which is an act that dates back to the year 2000.

Senator Joyal: I know that this is not on our agenda for this morning because we must examine those provisions that are before us and not others, but does this go as far as recommending that there be an open legal mechanism, accessible to an individual who considers him or herself to be adversely affected, having not obtained satisfaction or having seen his or her personal information misused?

Ms. Stoddart: Absolutely. We find it unacceptable that there be no redress and the *Murdoch* decision, that General Counsel Kosseim could discuss with you if you are interested, confirms the fact that there is no redress at the disposal of Canadians whose personal information is inappropriately used by an institution subject to this Act. I consider that to be unacceptable. One can ask to see one's file, request that it be corrected, but a person cannot insist to obtain a correction if he or she is of the belief that there is a mistake. And if the information is false and the institution confirms that it is false, there is not very much that can happen practically speaking, whereas with PIPEDA, if there is a difference of opinion, the aggrieved person can always turn to the Federal Court. The federal institution could be right or wrong, but at least it is the court that will decide. If you have suffered harm, at present you can obtain no compensation whatsoever.

Senator Joyal: Might General Counsel Kosseim summarize for us the conclusions regarding the *Murdoch* case?

Patricia Kosseim, General Counsel, Office of the Privacy Commissioner of Canada: This case revolved around the illegal disclosure of information on Mr. Murdoch by the RCMP, and Mr. Murdoch lodged a complaint under the Privacy Act as it pertains to the public sector.

In our conclusions, we were in agreement with Mr. Murdoch in this case and we concluded that his personal information should not have been disclosed by the RCMP. Mr. Murdoch then moved on to a judicial review of our inability to go any further stating to the court that, under the Privacy Act, even if there is no express corrective measure, it must be interpreted as providing for such; otherwise, if there is no remedy whatsoever, it simply defies logic in cases of illegal disclosure.

The court unfortunately concluded that we were correct in the sense that we were unable to do anything further for Mr. Murdoch, apart from deploring the situation. The court in fact stated, and this was confirmed by the Court of Appeal, that the act, in its present form, provides for no corrective measures for persons finding themselves in Mr. Murdoch's situation. And that is where it ended. There are no corrective measures presently in the law, going back to the example of Mr. Murdoch, for cases

Le sénateur Joyal : Donc vous allez plus loin que ce qu'il y a dans le projet de loi C-2 sur le plan de la protection des renseignements de la vie privée et de la transparence des activités gouvernementales et de l'imputabilité de la gestion publique?

Mme Stoddart : Exactement. De fait cela ressemblerait un peu plus à la LPRPDE, qui est une loi qui date de 2000.

Le sénateur Joyal : Je sais que ce n'est pas notre sujet ce matin car nous devons considérer les dispositions qui sont devant nous et non d'autres, mais est-ce que cela va aussi loin que de recommander qu'il y ait un mécanisme judiciaire ouvert, accessible à une personne qui s'estimerait lésée parce qu'elle n'aurait pas obtenu satisfaction ou qu'on aurait utilisé de façon erronée ses renseignements personnels?

Mme Stoddart : Absolument; nous trouvons inacceptable qu'il n'y ait aucun recours et l'arrêt *Murdoch*, dont Me Kosseim peut vous parler si cela vous intéresse, confirme le fait qu'il n'y a aucun recours à disposition des Canadiens dont les renseignements personnels auraient fait l'objet de traitements erronés par une institution assujettie à cette loi. Je trouve que c'est inacceptable. On peut demander d'avoir accès à son dossier, demander que ce soit corrigé, mais on ne peut pas insister pour que ce soit corrigé si on pense qu'il y a une erreur. Et si les renseignements sont faux et que l'institution répond qu'ils sont faux, il n'y a pas grand chose de pratique qui puisse arriver; alors que, avec la LPRPDE, si on a une différence d'opinion, on peut en saisir la Cour fédérale. L'institution fédérale a peut-être tort ou raison, mais au moins la cour va trancher. Si vous avez subi des dommages, vous ne pouvez actuellement obtenir aucun dédommagement.

Le sénateur Joyal : Est-ce que maître Kosseim peut nous résumer les conclusions de l'affaire *Murdoch*?

Patricia Kosseim, avocate générale, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : Dans cette affaire, il s'agissait d'une divulgation illicite de la GRC concernant M. Murdoch et il a porté plainte au titre de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur public.

Dans nos conclusions, nous étions d'accord avec M. Murdoch dans ce cas et nous avons conclu que ses renseignements personnels n'auraient pas dû être divulgués par la GRC. M. Murdoch a procédé à une révision judiciaire de notre incapacité d'aller plus loin en disant à la cour que, dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, même s'il n'y a pas de mesure corrective expresse, il faut lire qu'il y en a, il faut interpréter qu'il doit y avoir un remède quelconque, sinon cela n'a pas de bon sens, dans des cas de divulgation illicite.

La cour a conclu, malheureusement, que nous avions raison dans le sens où on ne pouvait plus rien faire pour M. Murdoch, sinon déplorer la situation. La cour a dit, effectivement, et cela a été confirmé par la Cour d'appel, que la loi, en sa forme courante, ne comporte pas de mesures correctives pour quelqu'un qui se trouve dans la situation de M. Murdoch. Donc, cela finit là. Il n'y a pas de mesures correctives actuellement dans la loi, pour prendre l'exemple de M. Murdoch, dans le cas d'une divulgation

of illegal disclosure or communication of personal information to an entity — the person's employer — that should not have occurred.

Senator Joyal: In your submission tabled with us this morning, you quote the decision of the Supreme Court of Canada, a recent decision of 2006 rendered in the *Heinz v. Attorney General of Canada* [1 S.C.R.] on page 4 of your brief. You underscore the fact that the court found that there was some complementarity between the Access to Information Act and the Privacy Act.

Senator Comeau: The Senator is referring to a submission made in writing by the witness and I believe that there are senators on this side of the table who did not receive the document. Perhaps it would be good if these documents were distributed to us, since you are referring to them.

[English]

Senator Joyal: It has been distributed in both languages.

Senator Comeau: It has been distributed on your side but not on this side. We did not get it.

Senator Joyal: I apologize.

[Translation]

Senator Joyal: I am sorry, senator, but the documents were available on the table this morning.

[English]

Senator Day: When my friend said "on this side" he was not referring to political sides. He is referring to sides of the table.

Senator Comeau: I would never suggest that, Senator Day.

[Translation]

Senator Joyal: Sorry, Senator Comeau. I will repeat my question: in your submission of this morning, on the bottom of page 4, you refer to a very recent decision of the Supreme Court, a decision it rendered in 2006 and in which it concludes that there is some complementarity between the Access to Information Act and the Privacy Act. In Bill C-2, do you see a difference in treatment between the Privacy Act and the Access to Information Act, since it would go against what the Supreme Court views as the true nature of these two acts?

Ms. Stoddart: Thank you for your question, Senator. I would ask General Counsel Kosseim to give you concrete examples, given that she has the bill in front of her.

Ms. Kosseim: I would refer you to two concrete examples. Clause 143 of Bill C-2 details a responsibility of federal institutions to make every reasonable effort to assist the person in connection with the request and to respond to the

illicite ou d'une communication de renseignements personnels à une entité — à son employeur — qui n'aurait pas dû se produire.

Le sénateur Joyal : Dans votre mémoire, ce matin, vous citez la décision de la Cour suprême du Canada; une décision très récente de 2006, dans l'affaire *Heinz c. le Procureur général du Canada* à la page 4 de votre mémoire. Vous revenez sur le fait que la cour a constaté une complémentarité entre la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection de la vie privée.

Le sénateur Comeau : Le sénateur fait référence à une déclaration faite par écrit par le témoin et je pense qu'un certain nombre de sénateurs de ce côté de la table n'ont pas reçu ce document. Peut-être serait-il bon que ces documents nous soient distribués, puisque vous y faites référence.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Le document a été distribué dans les deux langues.

Le sénateur Comeau : Il a été distribué de votre côté, mais pas de celui-ci. Nous ne l'avons pas reçu.

Le sénateur Joyal : Toutes mes excuses.

[Français]

Le sénateur Joyal : Je m'excuse, sénateur, les documents étaient disponibles sur la table ce matin.

[Traduction]

Le sénateur Day : Lorsque mon ami a dit « de ce côté-ci » il ne parlait pas de camp politique. Il voulait parler des deux côtés de la table.

Le sénateur Comeau : Je n'aurais jamais laissé entendre cela, sénateur Day.

[Français]

Le sénateur Joyal : Je m'excuse, sénateur Comeau. Je vais répéter ma question : dans votre présentation de ce matin au bas de la page 4, vous faites référence à une décision très récente de la Cour suprême, en 2006, où elle a conclu qu'il y a une complémentarité entre la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection de la vie privée. Est-ce que, dans le projet de loi C-2, vous constatez une différence de traitement faite par le projet de loi entre la Loi sur la protection de la vie privée et la Loi sur l'accès à l'information, puisqu'on irait à l'encontre même de ce que la Cour suprême a constaté être la vraie nature de ces deux lois?

Mme Stoddart : Merci de cette question, sénateur; je vais demander à Me Kosseim de vous donner des exemples concrets, puisqu'elle a le projet de loi devant elle.

Mme Kosseim : Je vais souligner deux exemples concrets. L'article 143 du projet de loi C-2 comporte une responsabilité des institutions fédérales à faire tous les efforts raisonnables, sans égard à l'identité de la personne pour prêter toute assistance

request accurately and completely. This is an addition that we believe should also be reflected in the Privacy Act.

Senator Joyal: You are referring to Clause 143, on page 117, are you not?

Ms. Kosseim: Correct. We indeed believe that this is positive, that this is a constructive change. And we do not see why this could not also be paralleled in the Privacy Act.

Senator Joyal: In other words, this could also apply to your act.

Ms. Kosseim: Yes, at present this only amends the Access to Information Act and this is an example of a provision which, to maintain parity, could also just as easily be included in the Privacy Act.

Moving on now to another example, in Clause 163, paragraph 2, on page 124, Assistant Commissioner Alan Leadbeater spoke to you yesterday about an amendment in Bill C-2 that would add to the Access to Information Act the possibility of setting criteria for purposes of the addition of other organizations to Schedule 1, and you had a discussion on that. In a sense, it is positive and constructive that there be criteria; we would also see this fit quite nicely in the Privacy Act.

Those are two examples, just to give you a concrete idea of the work that remains to be done with regard to Bill C-2 in order to maintain this parity.

[English]

Senator Joyal: May I complete with my last question? I know there are other senators waiting.

The Chairman: There are 19 minutes to go.

Senator Joyal: I would like to request that our witnesses go through the bill with their respective legal experience and see if other sections of the bill where there is a parity of treatment with the Access to Information Act. With that information, we can respect the principle that the Supreme Court stated this year concerning the two acts. If they could do that and come back it would be helpful.

The Chairman: It is a very good question.

Senator Joyal: It would be very helpful, not that we are lazy and we do not want to do this exercise ourselves, but you will understand that — and I try to defend myself — there are hundreds and hundreds of sections that would be a complex job to do and I feel your expertise and experience would be helpful to us.

Ms. Stoddart: Certainly, we will do that, Senator.

indiquée, pour donner suite à sa demande de façon précise et complète. C'est un ajout dont on pense qu'il devrait être reflété également dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Joyal : Vous faites référence à l'article 143, à la page 117, n'est-ce pas?

Mme Kosseim : C'est exact. Nous pensons en fait que c'est positif, que c'est un changement constructif, et nous ne voyons pas pourquoi cela ne pourrait pas avoir son parallèle dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Joyal : Autrement dit cela pourrait s'appliquer à votre loi également.

Mme Kosseim : Oui, présentement, cela amende seulement la Loi sur l'accès à l'information et c'est un exemple d'une disposition qui, pour garder la parité, pourrait être, tout aussi facilement, inclus dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Pour passer à un autre exemple, à l'article 163, paragraphe 2, à la page 124, l'assistant commissaire Alan Leadbeater vous en a parlé hier d'un amendement dans le projet de loi C-2 qui viendrait ajouter à la Loi sur l'accès à l'information la possibilité de fixer des critères à appliquer pour ajouter des organismes à l'annexe 1, et vous avez eu une discussion là-dessus. Dans un sens, c'est positif et constructif d'avoir des critères; on verrait très bien cela, également, dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Ce sont deux exemples, pour vous donner une idée concrète du travail qui reste à faire, vis-à-vis du projet de loi C-2, pour maintenir cette parité.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Puis-je en terminer avec ma dernière question? Je sais qu'il y a d'autres sénateurs qui attendent.

Le président : Il nous reste 19 minutes.

Le sénateur Joyal : J'aimerais demander que les témoins parcourent le projet de loi en s'appuyant sur leurs compétences juridiques respectives pour voir s'il y a d'autres articles pour lesquels il y a parité de traitement par rapport à la Loi sur l'accès à l'information. Une fois ainsi renseignés, nous pourrions respecter le principe énoncé cette année par la Cour suprême au sujet des deux lois. Si les témoins pouvaient faire cela et nous revenir avec leurs conclusions, cela serait utile.

Le président : C'est une très bonne question.

Le sénateur Joyal : Ce serait très utile, non pas que nous soyons paresseux et que nous ne souhaitions tout simplement pas mener cet exercice nous-mêmes, mais vous comprendrez que — et j'essaie de me défendre — il y a des centaines et des centaines d'articles et ce serait donc un travail complexe et j'estime que vos compétences et expériences nous seraient utiles.

Mme Stoddart : Nous pourrions certainement faire cela, sénateur.

The Chairman: Honourable senators, we have 18 minutes yet and we have other witnesses this morning.

[Translation]

Senator Comeau: Thank you, Mr. Chairman. Ms. Stoddard, you stated this morning that you were not consulted and that you had not seen the Bill before its tabling in Parliament. My question is the following: is it not the practice that you not see bills before their tabling?

Ms. Stoddard: Yes, that is the practice. Bills are not brought to us before their tabling. Personally, I would like to see this practice change. I know that in other jurisdictions in Canada the practice is a different one. I believe that if the government wishes to benefit fully from our expertise in the area of privacy protection, then it should consult us — not on everything obviously, but on what comes under our jurisdiction.

Senator Comeau: I put the question to you because I wanted to know if in the past that had been the practice. I appreciate this information as well as your suggestion that this practice be reviewed and that we find a way for you and for parliamentarians to be able to see bills before they are tabled.

Ms. Stoddard: In fact, I was not speaking for parliamentarians, because their role is different from mine. I give advice. My role is to deal with complaints. Therefore, it is from that point of view that I would like to see this practice change. I have no decision-making role with regard to bills.

Senator Comeau: There may be some way of fulfilling your wish.

Ms. Stoddard: Absolutely.

Senator Comeau: It might be a little more difficult in the case of parliamentarians.

[English]

Senator Day: The discussion that you have had with Senator Joyal points out to us very clearly the close relationship, the hand-in-glove relationship almost between the access to information and the PIPEDA legislation, particularly the privacy legislation. I tried to do some of the analysis between the two. As far as Bill C-2 is concerned, the bill that we are studying, that is what we are focusing on. Regretfully, we do not have the mandate at this stage to study your broader approach. I do appreciate the importance of getting on with this.

In your submission with respect to these Crown corporations, for example, CBC, Atomic Energy of Canada Limited and VIA Rail, you regret that they are being moved under the Privacy Act because PIPEDA is broader; is that correct? If you had the

Le président : Honorables sénateurs, il nous reste 18 minutes et nous devons entendre d'autres témoins ce matin.

[Français]

Le sénateur Comeau : Merci, monsieur le président. Madame Stoddard, vous avez dit ce matin que vous n'avez pas été consultée et que vous n'aviez pas vu le projet de loi avant qu'il ne soit déposé au Parlement. Ma question est la suivante : n'est-ce pas la pratique que vous ne voyiez pas les projets de loi avant qu'ils soient déposés?

Mme Stoddard : Oui, c'est la pratique. Les projets de loi ne sont pas portés à notre connaissance avant qu'ils soient déposés. Personnellement, j'aimerais qu'on modifie cette pratique. Je sais que dans d'autres juridictions du Canada, la pratique est différente. Je crois que si le gouvernement veut pleinement profiter de notre expertise en protection des renseignements personnels, il devrait nous consulter — pas sur tout, évidemment, mais sur ce qui relève de notre domaine.

Le sénateur Comeau : J'ai demandé cette précision, car je voulais savoir si, dans le passé, cela avait été une pratique. J'apprécie ce renseignement ainsi que votre suggestion de reconsidérer cette pratique et de trouver un moyen par lequel vous-même et les parlementaires pourriez voir les projets de loi avant qu'ils ne soient déposés.

Mme Stoddard : En fait, je ne parlais pas pour les parlementaires, car le rôle du parlementaire est différent du mien. Moi, je donne des conseils. Mon rôle est de traiter les plaintes. Donc, c'est de ce point de vue que je souhaite voir cette pratique changer. Je n'ai aucun rôle de décideur dans les projets de loi.

Le sénateur Comeau : Peut-être y a-t-il moyen d'exaucer votre souhait.

Mme Stoddard : Absolument.

Le sénateur Comeau : Ce serait peut-être un peu plus difficile avec les parlementaires.

[Traduction]

Le sénateur Day : La discussion que vous avez eue avec le sénateur Joyal fait clairement ressortir la relation étroite, la relation très liée qui existe entre la Loi sur l'accès à l'information et la LPRPDE, qui vont pour ainsi dire main dans la main, et je songe tout particulièrement à l'aspect protection des renseignements personnels. J'ai essayé de faire une petite analyse des deux. En ce qui concerne le projet de loi C-2, celui que nous étudions, c'est là-dessus que nous nous concentrons. Malheureusement, nous n'avons pas pour mandat à ce stade-ci d'examiner votre approche plus large. Je comprends l'importance d'aller de l'avant avec ceci.

Parlant de ces sociétés d'État, par exemple la SRC, Énergie atomique du Canada Limitée et VIA Rail, vous dites regretter qu'elles soient transférées à la Loi sur la protection des renseignements personnels, la LPRPDE étant plus large, est-ce

amendments to the Privacy Act and had in there the provisions that you want, then you would not feel so badly about these Crown corporations. Is that correct?

Ms. Stoddart: Exactly. If the standard was the same, then it would not be a problem, because the rights of Canadians who want to access or complain or have a concern about how their personal information would be used would be similar. Now they are not. Canadians have more rights under PIPEDA than under the Privacy Act. That is why I think it is a backward step.

Senator Day: There would be two ways to handle your concern. One would be to amend the Privacy Act to bring it to this higher standard like the private sector PIPEDA legislation.

Ms. Stoddart: Right.

Senator Day: The other would be to make some amendment to the current proposed legislation, keeping certain of these Crown corporations over under the PIPEDA side of things.

Ms. Stoddart: In fact, honourable senator, I think we should do both. To come back to your previous comments, one is short term and one is long term. In the short term, we could look at making an exception in the legislation that simply says that this legislation covers the Crown corporations, with the exception of those that are already or could be covered by PIPEDA, or words to that effect, by a legislative drafter.

Second, it is urgent that Parliament undertake reform of the Privacy Act, but that would necessarily be on a longer term than the bill that is already before the Senate.

Senator Day: While other questioners were posing their questions, I can see how these Crown corporations will now fit under the Privacy Act, but I cannot see where they are being removed from PIPEDA. Is there an amendment somewhere that says they are no longer under PIPEDA?

Ms. Stoddart: Yes, there is. If you will give us a few minutes, we will find it.

Senator Day: Do you have it at hand?

Ms. Kosseim: PIPEDA applies to organizations that are not covered by the Privacy Act.

Senator Day: That is the easy way to do it.

Ms. Kosseim: To the extent that you now subsume these Crown corporations under the Privacy Act, they will escape the application of PIPEDA. You need another overriding provision in Bill C-2 that has the opposite effect.

bien cela? Si vous aviez les amendements à la Loi sur la protection des renseignements personnels et si vous aviez les dispositions que vous souhaitez y voir, alors votre réaction ne serait pas aussi négative en ce qui concerne ces sociétés d'État, n'est-ce pas?

Mme Stoddart : C'est exact. Si la norme était la même, alors ce ne serait pas un problème, car les droits des Canadiens qui veulent un accès ou qui veulent se plaindre ou qui s'inquiètent de la façon dont des renseignements personnels sur eux seraient utilisés seraient semblables. À l'heure actuelle, ce n'est pas le cas. Les Canadiens ont davantage de droits en vertu de la LPRPDE qu'en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Voilà pourquoi j'estime qu'il s'agit d'un pas en arrière.

Le sénateur Day : Il y aurait deux façons de régler votre préoccupation. Une façon serait de modifier la Loi sur la protection des renseignements personnels pour l'amener à la norme supérieure que prévoit la LPRPDE pour le secteur privé.

Mme Stoddart : C'est exact.

Le sénateur Day : L'autre serait d'apporter un amendement au projet de loi dans son libellé actuel de façon à maintenir certaines de ces sociétés d'État du côté de la LPRPDE.

Mme Stoddart : En fait, honorable sénateur, je pense que nous devrions faire les deux choses. Pour revenir à vos commentaires antérieurs, il y aurait une solution à court terme et une solution à long terme. À court terme, l'on pourrait envisager de prévoir dans la loi une exclusion disant simplement que la loi couvre les sociétés d'État à l'exception de celles qui sont déjà couvertes ou qui pourraient être couvertes par la LPRPDE, ou quelque chose du genre. Il faudrait qu'un rédacteur législatif mette cela en forme.

Deuxièmement, il est urgent que le Parlement entreprenne une réforme de la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais cela serait forcément un travail à plus long terme que l'examen du projet de loi dont est en ce moment saisi le Sénat.

Le sénateur Day : Pendant que mes collègues posaient leurs questions, j'ai compris que ces sociétés d'État relèveront maintenant de la Loi sur la protection des renseignements personnels, mais je ne vois pas pourquoi on les retranche de l'application de la LPRPDE. Y a-t-il quelque part un amendement qui dit que ces sociétés ne relèvent plus de la LPRPDE?

Mme Stoddart : En effet. Si vous voulez bien nous accorder quelques minutes, nous le trouverons pour vous.

Le sénateur Day : L'avez-vous sous la main?

Mme Kosseim : La LPRPDE s'applique aux entités qui ne sont pas couvertes par la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Day : C'est là la façon simple de faire les choses.

Mme Kosseim : Dans la mesure où vous subsumez maintenant ces sociétés d'État sous la Loi sur la protection des renseignements personnels, celles-ci échapperont à l'application de la LPRPDE. Il vous faudrait une autre disposition de dérogation dans le projet C-2 pour obtenir l'effet inverse.

Senator Day: It sounds like a ping-pong game or a tennis game — going back and forth.

Senator Stratton: Done by lawyers.

Senator Day: The general approach with respect to the Access to Information Act and these two amendments, one to the Access to Information Act and one to the Privacy Act, under this Bill C-2 legislation, is to rely on a very broad, general definition of “government institution” as opposed to being able to go and look at a schedule that is attached and say: “If you are in this schedule, you are subject to this act.”

We have sections in here that say all these companies that are listed in Schedule I, or the schedule in your case with respect to the Privacy Act, are no longer in the schedule, but they are caught up in the definition of “government institution,” and presumably more. You have just pointed out that these Crown corporations are caught up in it. There is also a schedule, but that is in addition to the broader wording.

Are you developing a schedule on your own so that you know who is now subject to it — that is, what companies, organizations, foundations, agencies are now caught up? It was easy before. We just went to the schedule. Now we do not have the schedule as the exclusive list. Do you have and have you developed something?

Ms. Stoddart: We are not in disagreement with the broad approach. We advocate a broad approach, because organizations are created, they are changed, they assume new mandates, and it is always a question of fact as to whether they are covered by the law. I am not in disagreement with the broad approach to the application of access to information and privacy legislation.

However, as I pointed out, we did not think of how this would affect those already covered by PIPEDA. We will be working on a list, if and when this legislation is passed, but a list is perhaps hard to make in advance of a concrete complaint because PIPEDA is based on the fact that organizations carry out commercial activities.

We would probably undertake general publication and say, “You know your business. If you are undertaking commercial activities, these are the consequences for you.” If the act stands as it is, all these corporations will be covered by the Privacy Act, so that is fairly clear to them — that is, their obligations under the Privacy Act — if they have not been covered by anything before.

Senator Day: Thank you for that answer. In response to your answer, I find it easier to go to a list to find out if I am in the list rather than go to general wording and say, “Am I or am I not?”

Le sénateur Day : Cela ressemble à une partie de ping-pong ou à un match de tennis avec tous ces allers et retours.

Le sénateur Stratton : Joué par les avocats.

Le sénateur Day : L'approche générale pour ce qui est de la Loi sur l'accès à l'information et ces deux amendements, l'un à la Loi sur l'accès à l'information et l'autre à la Loi sur la protection des renseignements personnels, en vertu de ce projet de loi C-2, est de tabler sur une définition générale et très large de « institution gouvernementale » au lieu de pouvoir consulter cette annexe et dire : « Si vous figurez dans l'annexe, alors vous êtes assujéti à la loi ».

Il y a ici des articles qui disent que toutes ces sociétés qui sont énumérées à l'Annexe I, ou, dans votre cas, à l'annexe à la Loi sur la protection des renseignements personnels, ne figurent plus dans l'annexe mais sont englobées dans la définition de « institution gouvernementale », et il y en a sans doute plus encore. Vous venez de souligner que ces sociétés d'État y sont englobées. Il y a également une annexe, mais cela vient s'ajouter au libellé plus large.

Êtes-vous en train d'élaborer une annexe de votre côté, afin de déterminer qui sera dorénavant visé — c'est-à-dire quelles entreprises, organisations, fondations et agences seraient maintenant incluses? C'était facile avant. Il suffisait de consulter l'annexe. Maintenant, l'annexe n'est pas la liste exclusive. L'avez-vous ou avez-vous élaboré quelque chose?

Mme Stoddart : Nous ne nous opposons pas à l'approche large. Nous préconisons en fait une approche large, car les organisations naissent, changent, assument de nouveaux mandats, et il s'agit toujours de déterminer dans les faits si elles sont couvertes par la loi. Je ne m'oppose pas à l'approche générale à l'application des lois en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Cependant, comme je l'ai indiqué, l'on n'a pas songé à l'incidence que cela aurait sur les entités déjà couvertes par la LPRPDE. Nous allons œuvrer à une liste, si et quand ce projet de loi est adopté, mais il pourrait être difficile d'établir une liste avant d'avoir reçu une plainte concrète, car la LPRPDE est fondée sur le fait que des organisations s'adonnent à des activités commerciales.

Nous produirions sans doute une publication générale disant : « Vous connaissez votre domaine d'activité. Si vous entreprenez des activités commerciales, voici quelles seront les conséquences pour vous. » Si la loi demeure telle quelle, toutes ces sociétés seront couvertes par la Loi sur la protection des renseignements personnels, alors ce sera assez clair pour elles — c'est-à-dire leurs obligations en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels — si elles n'ont jamais auparavant été couvertes par quelque chose.

Le sénateur Day : Merci de cette réponse. Je dirais, en réaction à votre réponse, que je trouve plus simple de consulter une liste pour voir si j'y suis que de lire un libellé général pour me demander ensuite si je suis visé ou non.

Ms. Stoddart: With respect, honourable senator, those lists may often be out of date. The organizations change their activities; new ones are added. It is certainly easier on first blush. It would be good if they were updated every three or four months, but years pass and they are not updated. The law's application to them depends on the facts. When we make up the lists, did we get the facts straight? There is always that problem.

Senator Day: Do you still have a schedule to your Privacy Act?

Ms. Stoddart: Yes, as it stands now.

Senator Day: Does the Access to Information Act have a schedule?

Ms. Stoddart: Yes.

Senator Day: Is it for government institutions?

Ms. Stoddart: Yes.

Senator Day: A section in the Access to Information Act was referred to earlier in questions. You could interpret that section to say that the schedule can be updated and the Governor-in-Council can from time to time make regulations and provisions for who should be included in the schedule. I have not found that. Do you have it in your legislation as well? That will provide that continuous update for the schedule that you just pointed out is a potential problem.

Ms. Stoddart: Yes.

Senator Day: There are certain institutions, foundations, that have been added, and the list is different. I think two were left off; one is the Pierre Elliott Trudeau Foundation, but I have forgotten the other.

Ms. Kosseim: It is the Asia Pacific Foundation of Canada.

Senator Day: Is there a reason why they are in access to information but not in privacy? Could you explain the policy reason for me?

Ms. Stoddart: I am unaware of the policy reason, senator. I do not know.

Ms. Kosseim: I do not know.

The Chairman: That is something we can ask the officials, Senator Day, when they come back.

Senator Day: Maybe Senator Stratton has the answer now.

The Chairman: I did not think he would be allowed to give it.

Senator Day: I am just kidding.

Senator Stratton: I would give it anyway.

Mme Stoddart : Sauf tout le respect que je vous dois, sénateur, il arrive souvent que ces listes ne soient plus à jour. Les organisations changent d'activités; de nouvelles sont ajoutées. Cela est certainement plus simple à première vue. Il serait bon que ces listes soient mises à jour tous les trois ou quatre mois, mais il se passe plusieurs années et elles ne sont toujours pas mises à jour. La façon dont la loi s'applique à elles dépend des faits. Lorsque les listes sont dressées, dispose-t-on des bons renseignements? Il y a toujours ce problème-là.

Le sénateur Day : La Loi sur la protection des renseignements personnels comporte-t-elle toujours une annexe?

Mme Stoddart : Oui, pour le moment.

Le sénateur Day : La Loi sur l'accès à l'information comporte-t-elle une annexe?

Mme Stoddart : Oui.

Le sénateur Day : Cela vise-t-il les institutions gouvernementales?

Mme Stoddart : Oui.

Le sénateur Day : Lors de questions antérieures, il a été fait mention d'un article de la Loi sur l'accès à l'information. Vous pourriez interpréter cet article pour dire que l'annexe peut être mise à jour et que le gouverneur en conseil peut de temps à autre prendre des règlements et des dispositions s'agissant de savoir qui devrait être inclus dans l'annexe. Je n'ai pas trouvé cela. Cela figure-t-il également dans la loi dont vous êtes responsable? Cela assurerait le processus continu de mise à jour de l'annexe dont vous venez de dire qu'il pose un problème potentiel.

Mme Stoddart : Oui.

Le sénateur Day : Il y a certaines institutions, certaines fondations qui ont été ajoutées, et la liste est différente. Je pense que deux ont été laissées de côté; il y a la Fondation Pierre-Elliott-Trudeau, mais j'oublie l'autre.

Mme Kosseim : Il s'agit de la Fondation Asie Pacifique du Canada.

Le sénateur Day : Y a-t-il une raison pour laquelle ces fondations figurent dans l'annexe de la Loi sur l'accès à l'information mais pas dans celle de la Loi sur la protection des renseignements personnels? Pourriez-vous m'en expliquer la raison administrative?

Mme Stoddart : Je n'en connais pas la raison administrative, sénateur. Je ne sais pas.

Mme Kosseim : Je ne sais pas.

Le président : Il s'agit là d'une question que nous pourrions poser aux fonctionnaires, sénateur Day, lorsqu'ils reviendront.

Le sénateur Day : Peut-être que le sénateur Stratton aurait tout de suite la réponse pour nous.

Le président : Je ne pensais pas qu'il serait autorisé à la donner.

Le sénateur Day : Je blague.

Le sénateur Stratton : Je la donnerais de toute façon.

Senator Day: I have one further line of questioning, with respect to adding you and your office to the provisions of both the Access to Information Act and the Privacy Act. You said that that is good, and I think it is good, because you are enforcing the law, so you should be respecting and doing what you expect other people to do.

Ms. Stoddart: Exactly.

Senator Day: I would like to know from the point of view of a citizen what impact I am likely to perceive. The best way I can get at that question is to ask you what role you play with respect to the names of individuals who have asked for information. How do the various government departments that have received requests for access to information maintain those names?

Ms. Stoddart: If a complaint is lodged, we investigate whether the treatment of the facts that are alleged to be contrary to the Privacy Act do in fact violate the law. The naming or not of various individuals could be within the bounds of the Privacy Act or without it, but it would depend on the facts of each case.

Senator Day: If I had applied under the Access to Information Act for some information, my name would then have to be used in that department to answer my request, so my name would be made available to the people necessary for that purpose.

Ms. Stoddart: The necessary people, according to the accepted practice, are those who are in the first line of dealing with your request. They have to know to whom to give it to and how to file the information. Then the people who handle the requests, the people called the ATIP — access to information and privacy coordinators — handle requests for the whole department or organization. When they ask for this or that file they do not divulge the name of the person. The decision to release information is not dependent on who is asking for it. Rather, it is dependent on the type of information, the way it is treated in the Access to Information Act.

Senator Day: If you do not have a complaint, whose responsibility is it to make sure that that system is in place and that these names are not being divulged for purposes other than what you have just described?

Ms. Stoddart: Usually, it is with the people who handle the access to information request.

Senator Day: Is it the requirement of each department to set up a system that makes sure they protect the private information?

Ms. Stoddart: Exactly.

Le sénateur Day : J'ai encore d'autres questions, celles-ci concernant l'ajout de votre poste et de votre commissariat aux dispositions et de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Vous avez dit que c'est bien, et je pense que c'est bien, car vous appliquez la loi, alors vous devriez la respecter et faire ce que vous attendez des autres.

Mme Stoddart : Exactement.

Le sénateur Day : J'aimerais savoir, du point de vue d'un citoyen, quelles conséquences je pourrais relever. La meilleure façon pour moi de m'attaquer à cette question est de vous demander quel rôle vous jouez pour ce qui est des noms des personnes qui vous ont demandé des renseignements. De quelle façon les différents ministères gouvernementaux qui reçoivent des demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information conservent-ils les noms des demandeurs?

Mme Stoddart : Si une plainte est déposée, nous enquêtons pour déterminer si le traitement des faits dont il est allégué qu'il a été contraire à la Loi sur la protection des renseignements personnels constitue en fait une violation de la loi. La fourniture ou non des noms de différentes personnes pourrait relever de la Loi sur la protection des renseignements personnels ou alors s'inscrire à l'extérieur de son application, mais tout dépendrait des faits dans chaque cas.

Le sénateur Day : Si j'ai demandé à obtenir certains renseignements en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, le ministère aurait utilisé mon nom pour répondre à ma demande, alors mon nom serait mis à la disposition des responsables en la matière.

Mme Stoddart : Les responsables, selon la pratique acceptée, sont ceux qui sont en fait sur la ligne de front pour traiter votre demande. Il leur faut savoir à qui fournir les renseignements et comment les classer. Puis il y a les gens qui traitent les demandes, que l'on appelle les coordonnateurs LAIPRP — ou coordonnateurs de l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels —, qui traitent les demandes pour tout un ministère ou tout un organisme. Lorsqu'ils demandent tel ou tel dossier, ils ne divulguent pas le nom de la personne. La décision de communiquer des renseignements ne dépend pas de l'identité du demandeur. Cela dépend plutôt du type de renseignements, de la façon dont les renseignements en question sont traités en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Le sénateur Day : Si vous n'avez pas de plainte, à qui revient la responsabilité de veiller à ce que le système soit en place et à ce que ces noms ne soient pas divulgués à des fins autres que celles que vous venez à l'instant de décrire?

Mme Stoddart : En règle générale, cette responsabilité revient aux personnes qui traitent les demandes d'accès à l'information.

Le sénateur Day : Chaque ministère est-il tenu d'établir un système assurant la protection des renseignements personnels?

Mme Stoddart : Tout à fait.

Senator Day: That is personal information that would fall within the definition of personal information under the Privacy Act, which is referred to in the Access to Information Act. Personal information should not be divulged as defined in the Privacy Act. Is that correct?

Ms. Stoddart: Yes.

Senator Day: If I were a media person, a reporter making a request for information, would it be proper for my name not to be divulged to other people and other government departments, but rather the name of the company for which I work? Is that personal information, or is it okay to divulge that? Say I work for *The Globe and Mail*. We are getting many requests for access to information from *The Globe and Mail*. It is not okay to divulge my name, Reporter Day, but what about *The Globe and Mail*? Is it okay to divulge that information?

Ms. Stoddart: I have to think about that one, senator. You are asking me particular questions outside of a concrete fact context. All I can repeat is that my understanding is that the duty of people who handle access to information requests is not to try to qualify them, that they come from this organization or this organization, this person or this person. That is not the issue. That is not what the law says. It does not say you give information to people depending on who they are or with whom they work. It says you can release information if it is publicly available, unless it falls under one of the exemptions.

The Chairman: Ms. Stoddart, as I heard your earlier evidence today before this committee, you said that you will be meeting today with the President of the Treasury Board on this very issue to work out lines of communication. Did I understand that correctly?

Ms. Stoddart: It is to make suggestions for strengthening the practices of personal information handling within the Government of Canada, which we have already made publicly, but the minister would like to be reminded of these.

The Chairman: That is what I thought I heard you say before.

Ms. Stoddart: You did. Thank you.

Senator Day: I was trying to get an understanding of your role other than once some crisis has broken in the media. In a normal, day-to-day situation, what is your role with respect to this kind of personal information in each of the government departments under the Access to Information Act?

Le sénateur Day : Et l'on parle ici des renseignements personnels correspondant à la définition de « renseignements personnels » contenue dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, et qui est mentionnée dans la Loi sur l'accès à l'information. Ne devraient pas être divulgués les renseignements personnels tels que définis dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, n'est-ce pas?

Mme Stoddart : Oui.

Le sénateur Day : Si j'étais journaliste et que je faisais une demande de renseignements, serait-il approprié que mon nom ne soit pas divulgué à d'autres personnes ou à d'autres services gouvernementaux, mais qu'on leur communique plutôt le nom de l'entreprise pour laquelle je travaille? S'agit-il là de renseignements personnels, ou bien est-ce acceptable de communiquer ce genre de choses? Supposons que je travaille pour *The Globe and Mail*. Nous obtenons de nombreuses demandes d'accès à l'information du *Globe and Mail*. Il n'est pas acceptable de communiquer mon nom, monsieur le journaliste Day, mais serait-il acceptable que l'on divulgue le nom de mon journal, *The Globe and Mail*?

Mme Stoddart : Il m'y faudra réfléchir, sénateur. Vous me posez des questions précises en l'absence d'un contexte factuel concret. Tout ce que je peux répéter c'est que, d'après ce que je comprends, il est du devoir des personnes qui traitent les demandes d'information de ne pas essayer de les qualifier, de dire que ces demandes proviennent de telle ou telle organisation ou de telle ou telle personne. Là n'est pas leur propos. Ce n'est pas ce que dit la loi. Elle ne dit pas que vous fournissez des renseignements en fonction de la personne qui en fait la demande ou de l'endroit où celle-ci travaille. Elle dit que vous pouvez communiquer les renseignements s'ils sont disponibles publiquement, à moins qu'ils ne s'inscrivent dans l'une des exceptions.

Le président : Madame Stoddart, si j'ai bien compris les propos que vous avez tenus plus tôt aujourd'hui devant le comité, vous avez dit que vous devez rencontrer aujourd'hui même le président du Conseil du Trésor pour discuter de cette question et déterminer des lignes de communication. Ai-je bien compris?

Mme Stoddart : Il s'agit de faire des suggestions en vue du renforcement des pratiques de traitement de renseignements personnels au sein du gouvernement du Canada, suggestions que nous avons déjà faites publiquement mais que le ministre aimerait voir à nouveau.

Le président : C'est ce que je pensais vous avoir entendu dire plus tôt.

Mme Stoddart : C'est bien cela. Merci.

Le sénateur Day : J'essayais de comprendre votre rôle en dehors de ce qui se passe une fois qu'une crise a éclaté dans les médias. En temps normal, dans votre travail au jour le jour, quel est votre rôle pour ce qui est de ce genre de renseignements personnels dans chacun des ministères gouvernementaux en vertu de la Loi sur l'accès à l'information?

Ms. Stoddart: We have no direct role in that. We are in the role of an arm's-length ombudsman agent of Parliament. We make standards or suggest standards for information-handling throughout the government. We cannot bind the government. We will entertain complaints if there is a complaint on that against government departments or institutions, but we do not handle the day-to-day requests. That is done by the government. We are a recourse mechanism, and as well we have an education role in talking about best practices for protecting personal information.

Senator Day: I would like you to look at Bill C-2 and, in particular, the fact that your office is coming under Bill C-2. I am assuming that that would have no impact on what we have been discussing in government departments other than yours, where someone has taken advantage of his or her rights under the Access to Information Act. His name is on file there as having requested some information. It is clear to you that if that name were divulged to someone else, another department, where someone has requested to know who has been asking for information on a particular subject, that would be contrary to the Privacy Act as it now exists. Is that correct?

Ms. Stoddart: Senator, I have referred to the general principles. I will stick there because, as I say, we do have a complaint on a question that is very much like the hypothetical questions you are putting to me.

The Chairman: It is an amazing similarity.

Ms. Stoddart: I will reserve further comment on this, but our basic role within the government as a place where people can take complaints if they feel their personal rights have been violated stands in Bill C-2.

Senator Day: Would passing on that information and circulating it to other people also be in breach of the Privacy Act as it now exists?

Ms. Stoddart: Again, can I refer you to my previous answer? For my comfort, I should end my comments on that question because of the complaint that my office will be looking at.

Senator Day: Is there anything in Bill C-2 that has an impact on this issue that would change things?

Ms. Stoddart: Not that I understand, no. Those principles are not affected by Bill C-2.

Senator Day: None of this hypothetical situation would apply.

Ms. Stoddart: These general principles are not affected by Bill C-2, which talks to other things.

Mme Stoddart : Nous n'avons aucun rôle direct à jouer sur ce plan-là. Notre rôle est celui d'un ombudsman, agent du Parlement, qui travaille à distance. Nous établissons ou suggérons des normes pour le traitement de renseignements à l'échelle du gouvernement. Nous ne pouvons pas lier le gouvernement. Nous nous penchons sur les plaintes qui peuvent être faites au sujet d'institutions ou de ministères gouvernementaux, mais nous ne nous occupons pas des demandes au jour le jour. Ce travail-là est fait par le gouvernement. Nous sommes un mécanisme de recours, et nous avons également à jouer un rôle d'éducateur pour enseigner les gens au sujet des pratiques exemplaires en matière de protection de renseignements personnels.

Le sénateur Day : J'aimerais que vous vous penchiez sur le projet de loi C-2 et, tout particulièrement, sur le fait que le commissariat que vous dirigez y soit assujéti. Je suppose que cela n'aura aucune incidence sur ce dont nous discutons relativement à d'autres ministères que le vôtre, où quelqu'un a exercé ses droits en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. Son nom figure au dossier comme ayant demandé certains renseignements. Il est clair pour vous que si ce nom était divulgué à quelqu'un d'autre, à un autre ministère, quelqu'un ayant demandé à savoir qui a cherché à obtenir des renseignements sur un sujet particulier, cela serait contraire à la Loi sur l'accès à l'information telle qu'elle existe à l'heure actuelle, n'est-ce pas?

Mme Stoddart : Sénateur, j'ai fait état des principes généraux. Je vais m'en tenir à cela car, comme je l'ai dit, nous avons une plainte sur une question qui ressemble beaucoup aux questions hypothétiques que vous me soumettez.

Le président : Il y a là une ressemblance étonnante.

Mme Stoddart : Je vais m'abstenir de faire d'autres commentaires là-dessus, mais notre rôle fondamental au sein du gouvernement en tant qu'endroit où les gens peuvent déposer des plaintes s'ils estiment que leurs droits personnels ont été violés demeure dans le projet de loi C-2.

Le sénateur Day : La communication de ces renseignements et leur distribution à d'autres constitueraient-ils une infraction à la Loi sur la protection des renseignements personnels telle qu'elle existe à l'heure actuelle?

Mme Stoddart : Encore une fois, permettez que je vous renvoie à ma réponse antérieure. Dans l'intérêt de ma position, je devrais m'abstenir de me prononcer plus avant sur cette question étant donné la plainte sur laquelle va se pencher mon bureau.

Le sénateur Day : Y a-t-il quoi que ce soit dans le projet de loi C-2 qui aurait une incidence telle sur cette question que cela changerait les choses?

Mme Stoddart : Non, pas d'après ce que je sais. Ces principes ne sont pas touchés par le projet de loi C-2.

Le sénateur Day : Rien dans cette situation hypothétique ne s'appliquerait.

Mme Stoddart : Ces principes généraux ne sont pas touchés par le projet de loi C-2, qui traite d'autres choses.

Senator Day: When the Information Commissioner was here, he begged us not to allow these provisions to proceed with respect to access to information because it is haphazard, and, as you have pointed out, it reduces rights in certain areas. They would much prefer to see a holistic approach to this subject matter dealt with.

Do you adopt the same position, without the begging, of course, or are you content to let some pieces go forward with the hope that in the near future the standards will be raised to a level similar to those of PIPEDA?

Ms. Stoddart: My position, as I have said in my submission, is rather the second approach that you have mentioned. I welcome the transparency brought by Bill C-2 and the added accountability. Overall, it should go forward. I have, however, pointed out in my submission some of the places where, from the point of view of protection of personal information, it is a step backwards.

Senator Milne: Ms. Stoddart, you pointed out that there have been many changes since 1983, I believe, when the act came into existence.

Ms. Stoddart: There have been many changes in the world, yes.

Senator Milne: One of those many changes, of course, is the world of computers and the world of the Internet. I have to warn anybody who may be watching that there is at least one company in the United States that claims that, if you want a list of every single left-handed fly fisher in the United States, they can give it to you. The amount of information about each of us that is out there now in the hands of private companies is absolutely astounding, so I recommend you highly for the job you are trying to do within government.

Mr. Leadbeater told us yesterday that some of the bill flies in the face of the Gomery report, and it guarantees secrecy forever for many of these government institutions and arm's length bodies. However, you are concerned not with the privacy of government departments, Crown corporations or foundations; you are concerned with the protection of the privacy of individuals.

Ms. Stoddart: That is right.

Senator Milne: I would ask you to take a look at the specific amendments that were suggested by the access to information people yesterday, and let us know if you have problems with any of them. That would help us very much in our deliberations. You do not have to do it immediately off the top of your head.

Ms. Stoddart: Thank you, honourable senators, yes. I have just seen this.

Senator Milne: If you could get it to us shortly, the committee would appreciate that.

Le sénateur Day : Lors de sa comparution devant nous, le commissaire à l'information nous a suppliés de ne pas laisser se faire adopter ces dispositions en matière d'accès à l'information, car tout cela est au petit bonheur la chance et, comme vous l'avez souligné, cela porte atteinte à des droits dans certains domaines. Le commissaire à l'information préférerait de beaucoup que cette question soit traitée dans le cadre d'une approche holistique.

Adoptez-vous la même position, sans les supplications, bien sûr, ou bien cela vous suffit-il de laisser passer certains éléments dans l'espoir que dans un avenir proche les normes soient rehaussées pour atteindre un niveau semblable à celui des normes énoncées dans la LPRPDE?

Mme Stoddart : Ma position, comme je l'ai dit dans mon mémoire, correspond davantage à la deuxième approche que vous avez mentionnée. J'accueille favorablement la transparence amenée par le projet de loi C-2 et la responsabilité accrue. Au total, cela devrait aller de l'avant. J'ai cependant souligné dans mon mémoire certains aspects pour lesquels, du point de vue de la protection des renseignements personnels, il s'agit d'un pas en arrière.

Le sénateur Milne : Madame Stoddart, vous avez souligné qu'il est survenu de nombreux changements depuis 1983, je pense, année de l'entrée en vigueur de la loi.

Mme Stoddart : Oui, il y a eu de nombreux changements dans le monde.

Le sénateur Milne : L'un de ces nombreux changements, bien sûr, est le monde des ordinateurs et celui de l'Internet. Il me faut avertir toutes les personnes qui suivent nos délibérations qu'il y a au moins une entreprise aux États-Unis qui prétend que, si vous voulez une liste de tous les pêcheurs à la mouche gauchers aux États-Unis, elle peut vous la fournir. La quantité d'information au sujet de chacun d'entre nous que possèdent à l'heure actuelle des compagnies privées est absolument ahurissante, alors je tiens à vous féliciter pour le travail que vous vous efforcez de faire au sein du gouvernement.

M. Leadbeater nous a dit hier que certains éléments du projet de loi vont carrément à l'encontre du rapport Gomery et que le projet de loi garantit le secret à jamais pour nombre d'institutions gouvernementales et d'organes autonomes. Cependant, votre propos n'est pas la protection des ministères gouvernementaux, des sociétés d'État ou des fondations; ce qui vous occupe, c'est la protection de la vie privée des gens.

Mme Stoddart : C'est exact.

Le sénateur Milne : Je vous demanderais de vous pencher sur les amendements qui ont été mis de l'avant hier par les représentants du Commissariat à l'information, et de nous dire si vous y voyez quelque problème. Cela nous aiderait beaucoup dans nos délibérations. Je ne vous demande pas de faire cela tout de suite, sans préparation.

Mme Stoddart : Oui, honorables sénateurs, merci. Je viens tout juste de voir cela.

Le sénateur Milne : Si vous pouviez nous répondre rapidement, nous vous en serions reconnaissants.

Ms. Stoddart: We will.

Senator Stratton: Thank you very much for your attendance here today.

We know that legislation evolves over time, and hopefully your concerns will be dealt with by the new government.

As to Senator Day's questions — this is more of a statement than a question — we all know that the theoretical/hypothetical problem we talked about this morning is a real one. The public should be aware of it, although we should not talk about it. It is a practice that has been carried out by and started by the previous government, and is being dealt with by this new government.

Senator Day: Do we have evidence of that?

Senator Stratton: Thank you.

The Chairman: Thank you, Senator Stratton.

Ms. Stoddart and Ms. Kosseim, I wish to thank you both not only for your presentation but also your responses to the numerous questions from honourable senators. As I said at the beginning, your evidence and appearance here today is particularly important because you followed the officers and officials from the Office of the Information Commissioner, who have a strong point of view about Bill C-2, and it was important for us to hear yours, so thank you for being so forthright.

I am pleased to welcome Mr. Ken Rubin to the committee. Mr. Rubin has been active in investigating a wide range of issues for over three and a half decades and has aided in uncovering various high-profile stories over the years. He is the author of numerous articles and papers on public issues and has done workshops, spoken at conferences and testified at various legislative bodies on secrecy, record alteration, privacy invasion, health, safety and environmental matters.

We are also joined by Mr. David McKie, an award-winning journalist who is a member of the CBC investigative unit. He has used access to information for many of his stories, including a series on adverse drug reactions and their effects on children and seniors. He also teaches computer-assisted reporting and research techniques at Carleton University's School of Journalism.

[Translation]

The committee is very grateful for your presence here. I will now turn the floor over to you, after which we will have a question period and a discussion which, I am sure, will prove very beneficial to committee members.

Mme Stoddart : Nous le ferons.

Le sénateur Stratton : Merci beaucoup de votre comparution ici aujourd'hui.

Nous savons que les projets de loi évoluent dans le temps et espérons que vos préoccupations seront examinées par le nouveau gouvernement.

En ce qui concerne les questions du sénateur Day — et ceci constitue davantage une déclaration qu'une question — nous savons tous que le problème théorique/hypothétique dont nous avons discuté ce matin est réel. Le public devrait en être au courant, même si nous ne devrions pas en discuter. Il s'agit d'une pratique qui a été lancée et appliquée par le gouvernement antérieur et dont est en train de s'occuper le nouveau gouvernement.

Le sénateur Day : En avons-nous la preuve?

Le sénateur Stratton : Merci.

Le président : Merci, sénateur Stratton.

Mesdames Stoddart et Kosseim, je tiens à vous remercier toutes les deux non seulement de votre exposé, mais également de vos réponses aux nombreuses questions des sénateurs. Comme je l'ai dit au tout début, votre témoignage et votre comparution ici aujourd'hui sont tout particulièrement importants car vous suivez les fonctionnaires et porte-parole du Commissariat à l'information, qui ont une opinion très ferme au sujet du projet de loi C-2, et il était important pour nous d'entendre la vôtre, alors merci d'avoir été si franches.

J'ai maintenant le plaisir d'accueillir devant le comité M. Ken Rubin. Cela fait plus de trois décennies et demie que M. Rubin enquête sur des dossiers de tous genres et il a, au fil des ans, participé à la mise à jour de certaines affaires à fort retentissement. Il est l'auteur de nombreux articles et papiers sur des questions d'intérêt public et il a animé des ateliers, prononcé des discours lors de conférences et comparu devant de nombreux organes législatifs relativement à des affaires de secret, d'altération de documents, de violation de la vie privée et de problèmes de santé, de sécurité et d'environnement.

Nous accueillons également parmi nous M. David McKie, journaliste primé qui a été membre de l'équipe d'enquête de la CBC/SRC. Il a recouru à la Loi l'accès à l'information pour nombre de ses reportages, y compris une série d'articles sur les effets indésirables de médicaments et leur incidence chez les enfants et les personnes âgées. Il enseigne également le journalisme et les techniques de recherche assistée par ordinateur à l'école de journalisme de l'Université Carleton.

[Français]

Le comité vous remercie infiniment de votre présence. Je vous cède maintenant la parole et ensuite nous passerons à une période de questions et de discussion qui sera, j'en suis sûr, très utile pour les membres du comité.

[English]

Ken Rubin, Public Interest Researcher, as an individual: Thank you. There are several themes within Bill C-2. All of the items have a common tie-in; whistle-blowing, lobbyists, conflict of interest, contracts, prosecution office, appointments commission, parliamentary budget office and access to information, which is your theme today — they all involve disclosure situations. Unfortunately, all of them come down on the wrong side of disclosure, and that is the problem I want to emphasize today.

I would like to characterize something so that you can see the impact and devastation that secrecy throughout the bill will have. In Canada we talk about peace, order and good government in our Constitution. I am afraid Bill C-2 changes that phraseology to information warfare, suppressive order and bad government. I am trying to dramatize a very serious situation here. I know the Information Commissioner did that yesterday as well.

The right to information is a newer right. It came in around the same time as the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is certainly in the United Nations Declaration of Human Rights as well. Bill C-2 pushes us back a long time.

I have been involved in access to information for at least 35 years. I have been lobbying for it for 10 years. Over the years, I have been one of the main or most frequent users of the legislation as a citizen or working with a huge variety of different groups. As a result, I have quite a bit of experience with access to information and its limits. To have the door further shut on access is most disturbing because we are living in an Internet age, and it is high time we moved in the other direction.

As an independent watchdog monitoring Ottawa, I have often seen officials and politicians toss around the “A” word — accountability — and mix in the word “transparency.” The outcome usually disappoints. Bill C-2 is shaping up to be no exception in its mix, however dressed up it is in its legislative clothing.

Despite initial expectations, the proposed accountability act hardly reshapes the way Ottawa will engage in public commitment, debate and policy-making. If anything, it will make it even more difficult for public credibility to take hold or for public engagement and access to Ottawa to occur.

As a House of Commons witness on Bill C-2, I outlined three basic flaws: the bill extends rather than curbs the culture of entitlement in Ottawa, it puts in place a weakened, secretive system of review and auditing, and it raises false expectations of better government performance and conduct.

[Traduction]

Ken Rubin, chercheur expert en matière d'intérêt public, témoignage à titre personnel : Merci. Le projet de loi C-2 contient plusieurs thèmes qui ont tous un élément commun : la dénonciation, le lobbying, les conflits d'intérêts, les marchés publics, le procureur spécial, la Commission des nominations, la Direction parlementaire du budget et l'accès à l'information — ce dernier point étant votre thème d'aujourd'hui — mettent tous en jeu des situations de divulgation. Malheureusement, dans tous les cas, les mesures ne vont pas dans le sens de la divulgation et c'est le problème que je veux mettre en lumière aujourd'hui.

Je vais utiliser certains qualificatifs afin de vous démontrer les conséquences désastreuses du secret que le projet de loi protège d'un bout à l'autre du texte. Au Canada, notre Constitution parle de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Je crains que le projet de loi C-2 ne transforme cette devise en guerre de l'information, ordre répressif et mauvais gouvernement. Je cherche ici à faire comprendre en termes dramatiques une situation très grave. Je sais que le commissaire à l'information a fait la même chose hier.

Le droit à l'information est un droit récent, qui a vu le jour à peu près en même temps que la Charte canadienne des droits et libertés. Il figure aussi dans la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies. Le projet de loi C-2 nous ramène très loin en arrière.

Cela fait environ 35 ans que je m'occupe d'accès à l'information. Cela fait dix ans que je mène campagne en sa faveur. Au fil des ans, j'ai été l'un des usagers les plus prolifiques de cette législation, comme citoyen ou à titre d'avocat d'une énorme diversité de groupes. Aussi, j'ai quelque expérience de l'accès à l'information et de ses limites. Il est très inquiétant de voir l'accès restreint encore davantage car nous vivons à l'ère de l'Internet et il est grand temps que nous allions dans l'autre direction.

J'ai été souvent à même de constater, du fait de mon rôle de « chien de garde » indépendant à Ottawa, que les fonctionnaires et les politiciens aimaient brandir le mot « responsabilité » et même parler de « transparence ». Le résultat est le plus souvent décevant. Le projet de loi C-2 ne s'annonce guère plus prometteur, quels que soient les dehors juridiques sous lesquels on le déguise.

En dépit des attentes initiales, la Loi fédérale sur la responsabilité telle que proposée ne transformera guère la manière dont Ottawa mène le débat public, formule des engagements et décide cette politique. Pire, il minera encore plus la confiance du public ou entravera la participation du public et l'accès au gouvernement à Ottawa.

En mai dernier, comparaisant à la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-2, j'ai mis en lumière trois vices fondamentaux : loin de freiner la culture du « tout m'est dû » à Ottawa, le projet de loi met en place un régime d'examen et de contrôle affaibli, marqué par le secret, et suscite de faux espoirs d'une meilleure administration et conduite du gouvernement.

These serious flaws remain even after the House of Commons amendments. How, then, can Bill C-2 honestly claim to do much for public accountability in Ottawa when it still entrenches secrecy, weakens government monitoring, increases centralized powers and strengthens special influences?

It is a bill full of contradictions, loopholes and pretensions. It is impossible to generate trust and get cleaner government via Bill C-2 by making Ottawa a more secretive place. Sober second thought and a cooling-off period are indeed warranted. When you enter into an arrangement with a used car salesman, there is a cooling-off period. It is time for a cooling-off period, to think and reflect. This is a reflective place.

Bill C-2 does little to change the existing culture of Ottawa. For instance, the bill wants to record only after the fact that some meetings between lobbyists and officials took place. However, the bill refuses to make it an obligation to record all kinds of meetings of officials or make those meetings more transparent. As a result, instead there will likely be a lot of chance informal encounters between Ottawa officials and lobbyists at grocery stores and dining rooms in order to avoid recording such meetings.

Bill C-2 projects the image of fixing Ottawa up, yet it states that something as simple as poll disclosures will be subject to up to six months of legal delay for public access. So much for lawful commitment to the routine, enacted disclosure that I advocate, especially when the bill limits release to outdated polls. Later I will suggest some very simple amendments along that theme.

Bill C-2 claims that the contract and procurement process will be both fair and transparent, but then the bill proceeds to increase the level of secrecy protection possible under commercial and government economic interest claims so as to hide such contract and procurement information. Bill C-2 grants even broader secrecy exemptions to much of the data held by agencies like Export Development Canada, Canada Post and VIA Rail. It is no wonder, then, that other agencies covered — and you have heard from one or two of them — under access legislation, such as the Business Development Bank of Canada, have already complained that they do not get such extra secrecy protection deals.

The claim is made that as a result of the House of Commons amendments to Bill C-2 there is less of chance of an excessive audit secrecy protection regime, because some drafts of audits will be releasable before the 15-year waiting period. However, Bill C-2 still prevents the public from obtaining audit notes or working papers for up to 180 months or 540 days. You may well be retired or not around by then. Still, some

Ces vices subsistent même après les amendements de la Chambre des communes. Dans ces conditions, comment peut-on sérieusement prétendre que le projet de loi C-2 va grandement renforcer la reddition de comptes à Ottawa, alors qu'il fait le lit de la culture du secret, affaiblit le contrôle exercé sur le gouvernement, centralise les pouvoirs et renforce les influences spéciales?

C'est un projet de loi plein de contradictions, d'échappatoires et de prétentions. Il est exclu que le projet de loi C-2, qui fait d'Ottawa un lieu encore plus secret, puisse susciter la confiance et promouvoir une administration plus propre. Une période de réflexion et de recul s'impose donc. Lorsqu'on conclut une affaire avec un vendeur de voitures d'occasion, vous avez droit à une période de réflexion pour reconsidérer. Vous, le Sénat, êtes un lieu de réflexion.

Le projet de loi C-2 ne fait à peu près rien pour modifier la culture qui existe à Ottawa. Par exemple, il prévoit la déclaration après le fait de certaines réunions entre lobbyists et fonctionnaires. Cependant, le projet de loi refuse d'imposer la déclaration de toutes sortes de réunions de fonctionnaires ou de rendre celles-ci plus transparentes. Par voie de conséquence, on verra probablement se multiplier les rencontres « par hasard » entre fonctionnaires d'Ottawa et lobbyists dans les épiceries et les restaurants, afin d'éviter de déclarer ces contacts.

Le projet de loi C-2 donne l'apparence de vouloir faire le ménage à Ottawa, et pourtant l'accès du public à quelque chose d'aussi simple qu'un sondage est assorti d'un délai légal de six mois. Tant pis pour la divulgation légale, proactive et automatique que je préconise, surtout lorsqu'on voit que le projet de loi limite la divulgation à des sondages périmés. Je proposerai tout à l'heure quelques amendements très simples sur ce thème.

Le projet de loi C-2 affirme que la passation des marchés et les achats seront à la fois plus justes et plus transparents, mais ensuite il renforce la protection du secret sous le couvert des intérêts économiques privés et gouvernementaux, permettant ainsi de cacher les informations contractuelles. Le projet de loi C-2 accorde des dérogations de divulgation encore plus grandes à une bonne partie des données détenues par des organismes tels qu'Exportations et Développement Canada, Postes Canada et VIA Rail. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que d'autres organismes couverts — et vous en avez déjà reçus ici un ou deux — par la Loi sur l'accès à l'information, tels que la Banque de développement du Canada, se soient déjà plaints de ne pas bénéficier d'un tel supplément de protection du secret.

D'aucuns affirment que, suite aux amendements apportés par la Chambre des communes au projet de loi C-2, le régime de protection du secret des vérifications sera moins excessif, puisque certaines ébauches de vérification seront divulguables avant la fin de la période d'attente de 15 ans. Cependant, le projet de loi C-2 empêche le public d'obtenir les notes de vérification ou documents de travail pendant 180 mois ou 5 400 jours. D'ici là, les

agencies find it best simply to stop doing audits. This bill allows for creative avoidance.

For example, Transport Canada is considering an end to completing air safety audits. Instead, it is setting up another system of air safety management reporting with the air industry that is not open to public access. Nothing in Bill C-2 prevents agencies from ducking out of undertaking public audits.

One other creative way of getting out of providing any real public transparency is initiated in Bill C-2 and was endorsed in the 2006 Department of Justice Canada's so-called discussion paper on access to information. The goal is to limit public access to certain narrow administrative records and exclude the more dynamic operational records held by agencies.

I am still enunciating all of the problems access creates. Bill C-2 begins to shrink what is considered a government record by allowing Atomic Energy of Canada Limited a wide exclusion that permits only certain administrative records, along with some already public regulatory ones, to be publicly accessible. So much for the public learning the straight goods about nuclear safety and sales.

During the House's clause-by-clause consideration of Bill C-2, AECL was momentarily worried that the House of Commons would alter their special secrecy exclusion arrangements, such as what happened with the National Arts Centre. They lobbied furiously for retention of such special secrecy arrangements, including a June 1, 2006, submission to MPs. They are reluctant though to come directly before Parliament.

General administrative records become more narrowly defined within Bill C-2, with travel expenses being the only cited examples of such records. Records themselves are more restrictively defined in Bill C-2 as documentary materials — so much for raw data. Accountability, then, gets more equated with some surface factual materials that can be managed when and if disclosed. The real stuff gets even further secrecy protection.

Canadians are supposed to welcome the shrinking world of public access. The current government nonetheless is intent on perpetuating the myth that Bill C-2 means broader access. Bill C-2 does not strike out to boldly cover many agencies receiving federal funding, when it is supposed to say it does broader coverage.

Let us look at the example of Canada Health Infoway, a non-profit group with federal and provincial officials on board receiving considerable public funding. In July, in the spirit of Bill C-2, I requested from them their basic contractual and financial data. Last month I was told that they were denying me all such data, including the particulars on the large \$332,900 amount set aside as of March 31, 2006, for their president's pension, as reported in their annual 2005-06 report without sufficient explanation.

fonctionnaires concernés pourraient bien avoir pris leur retraite ou être partis ailleurs. En outre, certains organismes préfèrent encore arrêter simplement de faire des vérifications. Ce projet de loi autorise les contournements créatifs.

Par exemple, Transports Canada est en train de mettre fin aux vérifications de la sécurité aérienne et met en place un nouveau système de rapports sur la gestion de la sécurité publique, en collaboration avec les compagnies aériennes, qui n'est pas accessible au public.

Le projet de loi C-2 met en place un autre moyen créatif d'éviter toute véritable transparence, mécanisme qui a été avalisé dans le soi-disant document de discussion sur l'accès à l'information publié en 2006 par le ministère de la Justice. L'objectif est de limiter l'accès du public à certains documents administratifs bien précis et d'exclure les documents opérationnels plus dynamiques détenus par les organismes.

Je n'ai pas encore fini de cerner tous les problèmes d'accès que cela engendre. Le projet de loi C-2 commence à restreindre ce qui est considéré comme document gouvernemental en accordant à Énergie atomique Canada Limitée une vaste dérogation telle que seuls certains documents administratifs, avec les documents réglementaires déjà publics, seront accessibles au public. Voilà qui n'aidera guère ce dernier à connaître la vérité sur la sécurité nucléaire et les ventes de matériel nucléaire.

Lors de l'étude article par article du projet de loi C-2 à la Chambre des communes, EACL a craint pendant un moment que les députés ne modifient les dérogations spéciales dont elle jouit, comme cela est arrivé au Centre national des Arts. Elle a mené une campagne féroce pour les conserver, notamment dans un mémoire adressé le 1^{er} juin 2006 aux députés. Elle se garde bien, toutefois, de comparaître directement devant le Parlement.

Le projet de loi C-2 définit de manière plus restrictive les documents administratifs généraux, les dépenses de voyage étant le seul exemple cité. Les documents proprement dits font l'objet d'une définition plus restrictive (« éléments d'information ») dans le projet de loi C-2, ce qui exclut les données brutes. La reddition de comptes, ainsi, est assimilée à des documents superficiels dont on peut gérer la divulgation, si elle intervient. Les données réellement intéressantes, elles, jouissent d'un secret encore accru.

Alors que les Canadiens sont censés se réjouir d'un régime d'accès en peau de chagrin, le gouvernement actuel veut perpétuer le mythe que le projet de loi C-2 est synonyme d'un plus grand accès à l'information. Le projet de loi ne fait rien pour couvrir davantage d'organismes bénéficiant de fonds fédéraux, contrairement à ce que l'on prétend.

Prenons le cas de l'Inforoute de Santé Canada, groupe sans but lucratif au conseil d'administration duquel siègent des fonctionnaires fédéraux et provinciaux et qui touche des fonds publics considérables. En juillet, dans l'esprit du projet de loi C-2, je lui ai demandé ses données contractuelles et financières de base. Le mois dernier, on m'a signifié le refus de toute donnée de cette sorte, notamment les détails de l'imposante somme de 332 900 \$ mise de côté à compter du 31 mars 2006 pour la pension de son président, comme l'indique son rapport annuel de 2005-2006, mais sans explication suffisante.

Recently, one government operational matter that has received much public attention — but not thanks to routine transparency, or quickly or fully should Bill C-2 have been in place — is Ottawa's procurement program plans and exceptions to, or options for, existing regular purchasing roles.

The media coverage has been about the use of expensive consultants and the lobbying that is going on about how to divide such largesse. At the centre of this controversy is none other than Public Works and Government Services Canada; yet who is responsible and accountable, in Bill C-2's mangled lingo, for such events that feature ballooning expenses and questionable activities?

The amount that governments will pay for the Vancouver 2010 Olympics is another example where sparse releasable data is available. Yet the B.C. auditor general is indicating publicly that there is a wide gap between announced costs and real costs.

It is ironic that as the Senate discusses the accountability bill, the Prime Minister recently came before a Senate committee on the issue of Senate tenure, with the reputed intent to make the Senate more accountable. His scheme to do this is to limit senators' initial stay to eight years under a yet-to-be-determined advisory electoral scheme not anticipated under Bill C-2's electoral contribution reforms. Prime Minister Harper, however, does not see accountability taking the form of opening up his Prime Minister's office or his ministers' offices to greater public scrutiny under Bill C-2 and the Access to Information Act.

In conclusion, Bill C-2 does not adequately ensure that Ottawa's mandarins and power structure are held to account or that their conduct will be exceptional and transparent. The answer, then, does not lie in the mindless passing of a bill that makes those officials more powerful, less reflective and more able to retreat even further behind closed doors. Every government wants to brand itself as a new one, although few have put this on a letterhead at public expense like the current government has with the slogan "Canada's new government." There is nothing new to government's wanting to avoid public scrutiny, however. What is disgraceful is when it is done in a bill with a claimed ethical conduct theme to it. Bill C-2 cannot stand as it is.

However, I do not want to leave on that note, so in a constructive fashion I am outlining, as I did in the Commons, dozens of areas of improvement. Some, I believe, can be implemented right away. I prefer to see all of them done. They are as follows:

Récemment, une affaire administrative qui a fait couler beaucoup d'encre (mais ce n'est pas grâce à la transparence routinière ni à la divulgation rapide ou intégrale de l'information qui aurait été possible si le projet de loi C-2 avait déjà été promulgué) ce sont les projets d'Ottawa en matière d'acquisition et les dérogations ou options disponibles pour contourner les règles d'achat régulières.

La couverture médiatique portait sur le recours à des experts coûteux et les pressions exercées concernant la distribution de ces largesses. Au centre de la controverse figure nul autre que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada; pourtant, qui est responsable et imputable, selon le jargon obscur du projet de loi C-2, de telles activités douteuses marquées par des dépenses exorbitantes?

Les sommes que les gouvernements engageront pour les Jeux olympiques d'hiver de Vancouver en 2010 sont un autre exemple d'information communiquée à très petite dose. Pourtant, le vérificateur général de la Colombie-Britannique a dénoncé publiquement un fossé important entre les coûts annoncés et les coûts réels.

Il est plutôt ironique de voir que, pendant que le Sénat se penche sur la Loi sur la responsabilité, le premier ministre ait comparu devant un comité sénatorial au sujet de la durée du mandat des sénateurs, ostensiblement avec le désir de responsabiliser le Sénat. Son plan est de limiter le mandat initial des sénateurs à huit ans dans le cadre d'un mécanisme électoral consultatif restant à déterminer et qui n'est pas prévu dans les réformes des contributions électorales du projet de loi C-2. Pourtant, le premier ministre Harper ne conçoit pas que la responsabilité puisse prendre la forme de l'ouverture du Cabinet du premier ministre ou des cabinets de ses ministres à un plus grand examen public sous le régime du projet de loi C-2 et de la Loi sur l'accès à l'information.

En conclusion, le projet de loi C-2 n'oblige pas suffisamment les mandarins d'Ottawa et les structures de pouvoir à rendre des comptes ni ne garantit que leur conduite sera irréprochable et transparente. La solution ne consiste certainement pas à adopter une loi qui rendrait ces fonctionnaires encore plus puissants, moins réfléchis et plus en mesure de se cacher derrière des portes closes. Chaque gouvernement veut se présenter comme celui du changement, mais très peu sont allés jusqu'à en faire leur devise affichée aux frais du public sur les en-tête de leur correspondance comme le fait le gouvernement actuel avec son slogan « Le nouveau gouvernement du Canada ». Mais il n'y a rien de nouveau dans le fait pour un gouvernement de chercher à se soustraire au regard du public. Le scandale, c'est que cela se fasse sous le couvert d'un projet de loi ayant l'éthique pour thème. Le projet de loi C-2 ne peut être adopté en sa forme actuelle.

Cependant, je ne veux pas vous laisser sur cette note, et c'est pourquoi, dans un esprit constructif, je veux esquisser une douzaine d'améliorations possibles, comme je l'ai fait aux Communes. Certaines, je le crois, peuvent être mises en œuvre immédiatement. Je préférerais les voir toutes réalisées. Les voici :

One, adding a purpose clause that enshrines accountability standards in the public's right to know as part of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, as I said in the beginning.

Two, ensuring public access to records of the Prime Minister and ministers.

Three, making the appointment commissioner an independent agency accountable to Parliament rather than the arm of the Prime Minister's office.

Four, treating Crown corporations no differently than other agencies in reducing rather than adding special exemptions and exclusions.

Five, broadening what the public knows about lobbyist activities, government finances and contracts.

Six, releasing immediately audits and health, safety, environment and consumer reports upon completion.

Seven, regularly posting the exact salary and benefits of public officials.

Eight, following through on the commitment for a tougher information commissioner's office with binding order powers, including for ensuring proper records are kept, plus some new ideas.

Nine, requiring boards and commissions like the National Capital Commission to hold public meetings.

Ten, the Auditor General to hear and respond to complaints about government audit and works and procedures.

Eleven, penalties for altering, withholding and distorting government financial records.

Twelve, more coordination with accountability systems and joint investigations being possible by such parliamentary officers as the Information Commissioner and the Auditor General.

Thirteen, an arm's-length international centre for transparency, accountability and anti-corruption to be set up in Canada.

Fourteen, and last, periodic statutory review of the accountability standards by a designated permanent parliamentary committee.

I will turn to particular sections where I suggest some small wording that maybe will give the message as to how to make some changes immediately.

Please consider and discuss my suggestions for helping drastically improve and reverse the further slide away from bringing in open government measures. Transparency in

Premièrement, ajouter un article consacrant les normes de responsabilité et le droit du public de savoir dans la Charte canadienne des droits et libertés, comme je l'ai dit au début.

Deuxièmement, garantir l'accès du public aux documents du premier ministre et des ministres.

Troisièmement, faire de la Commission des nominations publiques un organisme indépendant rendant compte au Parlement, plutôt qu'une annexe du Cabinet du premier ministre.

Quatrièmement, traiter les sociétés d'État comme tous les autres organismes et réduire les exemptions et exclusions spéciales au lieu d'en ajouter.

Cinquièmement, permettre au public d'en savoir davantage sur les activités des lobbyistes et sur les finances et les contrats du gouvernement.

Sixièmement, rendre publics immédiatement les vérifications et les rapports concernant la santé, la sécurité, l'environnement et les consommateurs.

Septièmement, afficher régulièrement le salaire exact et les avantages sociaux des titulaires de charge publique.

Huitièmement, donner suite à l'engagement de mettre en place une commission de l'information plus vigoureuse et ayant des pouvoirs exécutifs, notamment celui d'imposer la bonne tenue des dossiers. Voici en outre quelques idées nouvelles.

Neuvièmement, obliger les conseils et les commissions, comme la Commission de la capitale nationale, de tenir leurs réunions en public.

Dixièmement, autoriser le vérificateur général à recevoir les plaintes sur le travail et les procédures de vérification au sein du gouvernement et y donner suite.

Onzièmement, imposer des pénalités à quiconque modifie, retient ou déforme des documents financiers du gouvernement.

Douzièmement, assurer une meilleure coordination à l'intérieur des systèmes de reddition de comptes et rendre possible des enquêtes menées conjointement par des fonctionnaires parlementaires tels que le commissaire à l'information et le vérificateur général.

Treizièmement, créer au Canada un Centre international pour la transparence, la reddition de comptes et la lutte contre la corruption qui serait indépendant du gouvernement.

Enfin, quatorzièmement, charger un comité parlementaire permanent d'un examen statutaire périodique des normes de reddition de comptes.

Je vous signale par ailleurs des articles particuliers auxquels je préconise quelques petites modifications de formulation et qui seraient en moyen d'apporter quelques changements immédiatement.

Je vous invite à réfléchir à mes propositions qui contribueraient incommensurablement à la transparence du gouvernement et enrayeraient le mouvement dans la direction inverse. La

government is a necessity that I have thought about over the decades. Ottawa now needs, more than ever, a more accountable, transparent, compassionate and credible government.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Rubin. As the expression goes, there is a lot of food for thought here and you have made many recommendations.

No we will hear from Mr. McKie. I gather you do not have a formal written presentation.

David McKie, Journalist, as an individual: No. I have something written down but I do not want you to think of it as formal per se. We are used to thinking on our feet in the media, so I will try to do that. I offer my apologies for not having submitted anything formal, but what I have to say is pretty easy to follow.

I am a journalist with the investigative unit for CBC news. I am here to speak for myself and, by extension, other journalists who use the federal Access to Information Act to help tell the public important stories. I am also here as an educator, someone who teaches journalism students at Carleton University how to use the act, and as someone who has written about the act and ways to get information in a recent book called *Digging Deeper*. I am not here as a representative of the CBC; they have people who are paid a lot more money than I am to handle those kinds of things.

This is an appropriate moment to be talking about the Access to Information Act when it is very much in the news. I was thinking about this last night as I was watching Paul Hunter's piece on *The National*. I do not know if any of you saw it, but a lot of that footage about access documents came from my desk, so they were busy last night.

Mr. Hunter was talking about what we have learned recently from the *The Gazette*, which is that Canadian Press reporter Jim Bronskill was the topic of political conversation after he had filed requests dealing with the CIA. An article that appeared in this morning's *Toronto Star* refers to a meeting in which it was "Noted there will shortly be another Bronskill/CIA planes article." The quote is attributed to one communications official in the minutes of the meeting but was requested by the *Gazette* reporter through access to information.

Mr. Bronskill is one of the most prolific users of the act, especially when it comes to security concerns — hence the government's interest in what he has to write about. He is also an educator; someone who teaches journalism students at Carleton how to use the act and why it is important; and I teach that class with Mr. Bronskill. I am sure that this episode will be fodder for our class when it begins in January.

I mention this because as educators, we have to explain to our students, the next generation of journalists, why this stuff matters. It is significant that we are not only users but also educators

transparence de l'État est une nécessité pour laquelle je me bats depuis des dizaines d'années. Ottawa a besoin plus que jamais d'une administration responsable, transparente, humaine et crédible.

Le président : Merci infiniment, monsieur Rubin. Comme on dit, vous nous avez apporté là beaucoup de matière à réflexion et vous avez formulé de nombreuses recommandations.

Nous allons maintenant entendre M. McKie. Je crois savoir que vous n'avez pas de texte écrit.

David McKie, journaliste, témoignage à titre personnel : Non. J'ai des notes, mais ce n'est pas un texte officiel. Dans la presse, nous avons l'habitude d'improviser et c'est ce que je vais essayer de faire. Veuillez m'excuser de ne pas vous remettre de mémoire formel, mais ce que j'ai à dire est assez facile à suivre.

Je suis journaliste à la Section d'investigation du Service d'information de CBC. Je parle ici en mon nom et, par extension, en celui d'autres journalistes qui utilisent la Loi sur l'accès à l'information fédérale pour informer le public de choses importantes. Je suis ici également à titre de pédagogue puisque j'enseigne aux étudiants en journalisme de l'Université Carleton comment faire usage de la loi, et en tant qu'auteur d'un ouvrage récent, ayant pour titre *Digging Deeper*, sur la loi et sur les façons de trouver l'information. Je ne suis pas ici en tant que représentant de CBC; celle-ci a des gens qui sont bien mieux payés que moi pour faire ce genre de choses.

C'est un moment judicieux pour parler de la Loi sur l'accès à l'information, à l'heure où elle occupe une grande place dans l'actualité. J'y songeais justement hier soir en regardant le sujet de Paul Hunter dans l'émission *The National*. Je ne sais pas si vous l'avez suivie, mais une bonne partie des images montrant des documents obtenus par demande d'accès venaient de mon service, et ils ont donc été très occupés hier soir.

M. Hunter parlait de ce que nous avons appris récemment dans le quotidien *The Gazette*, à savoir que le journaliste de la Presse canadienne Jim Bronskill a été le sujet de conversations politiques lorsqu'il a présenté des demandes d'accès en rapport avec la CIA. Un article paru dans le *Toronto Star* de ce matin fait état d'une réunion au cours de laquelle quelqu'un a signalé « La parution prochaine d'un autre article de Bronskill sur les avions de la CIA ». La citation est attribuée à un responsable des communications dans le procès-verbal obtenu par le journaliste de la *Gazette* au moyen d'une demande d'accès à l'information.

M. Bronskill est l'un des plus gros usagers de la loi, surtout sur le sujet de la sécurité — d'où l'intérêt du gouvernement pour ses écrits. Il est également pédagogue et enseigne aux étudiants en journalisme de Carleton comment manier la loi et pourquoi elle est importante; je partage ce cours avec M. Bronskill. Je suis sûr que cet épisode alimentera notre cours lorsqu'il commencera en janvier.

Je mentionne cela car, en tant qu'enseignants, nous devons expliquer à nos étudiants, la prochaine génération de journalistes, pourquoi ces choses sont importantes. Il est significatif que nous

hoping to usher in a new generation of journalists. This is an important discussion.

Jim Bronskill's name came up when the PMO communications director, Sandra Butler, seemed to be aware of names of reporters who had filed requests. This, of course, is against the law, although we have always suspected that they know who is asking for things, whether it be Mr. Rubin or myself. I think that is a basic understanding, but here it is in black and white. Something must be done about that.

An item also ran this morning on the CBC's *World Report*. My colleague Mark Blackburn told a story about access to information getting in the way of Canadians' knowing about how our money is being spent in Afghanistan — this at a time when that country and our involvement in it are subjects of intense debates.

These latest developments happen when the Harper government is set to pass a bill that promises more accountability, hence its name, the proposed federal accountability act. What I have just described to you is certainly not accountability. It speaks to some of the concerns that I have and some of the concerns that Mr. Rubin has pointed out.

Here is a brief history lesson to remind you of why this act is important. For the past several years, I have been part of a team of journalists who have used the act to uncover important facts. To name a few, there was the fact that a clinical file at the Children's Hospital of Eastern Ontario in which a little boy died was never sanctioned by Health Canada. Anne McLellan was the health minister at the time. There was the fact that Health Canada's own adverse drug reaction database showed that the number of children harmed by prescription drugs had been sharply increasing since 1997 and without the department's knowledge. We may be heading to federal court to fight Health Canada on this because they are still denying us information, unfortunately.

Another fact is that about a third of this country's seniors are on prescription drugs that they are not supposed to be on. A third of the country's seniors — that is, 1.5 million people, are on drugs they are not supposed to be on either because those drugs are too dangerous or because there are safer alternatives. Many of those seniors have become statistics in Health Canada's database, which is now available online thanks to our efforts to push the department in that area using access to information.

These stories and many more we have told would not be possible without the Access to Information Act. Even at that, we had to fight to get the material — fights that Mr. Rubin is aware of. We fought for years to obtain Health Canada's adverse drug reaction database. In the case of clinical trials, it took us two attempts to obtain proper documents and for months those

soyons non seulement des usagers mais aussi des enseignants espérant former une nouvelle génération de journalistes. Il s'agit donc là d'un débat important.

Le nom de Jim Bronskill est venu sur le tapis lorsque la directrice des communications du CPM, Sandra Butler, semblait connaître les noms des journalistes ayant déposé des demandes d'accès. Bien entendu, cela est contraire à la loi, bien que nous ayons toujours soupçonné qu'ils sachent qui demande quoi, qu'il s'agisse de M. Rubin ou de moi-même. Tout le monde le pense, mais nous en avons maintenant la preuve noir sur blanc. Il faut changer cet état de choses.

Une autre nouvelle est passée ce matin dans l'émission *World Report* de CBC. Mon collègue Mark Blackburn a parlé d'une obstruction à l'accès à l'information concernant la manière dont notre argent est dépensé en Afghanistan — cela à un moment où ce pays et notre intervention sont l'objet de débats intenses.

Toutes ces péripéties récentes surviennent à un moment où le gouvernement Harper est sur le point de faire adopter un projet de loi qui promet davantage de responsabilité, d'où son nom, la Loi fédérale sur la responsabilité. Ce que je viens de vous décrire ne traduit certainement pas la responsabilité. Cela explique bien certaines de mes préoccupations et certaines évoquées aussi par M. Rubin.

Voici une petite leçon d'histoire pour rappeler pourquoi cette loi est importante. Je fais partie depuis quelques années d'une équipe de journalistes qui invoque la loi pour mettre à jour des faits importants. Pour n'en nommer que quelques-uns, il y a le fait qu'un essai clinique à l'Hôpital des enfants de l'Est de l'Ontario, à la suite duquel un petit garçon est mort, n'a jamais été sanctionné par Santé Canada. Anne McLellan était ministre de la Santé à l'époque. Il y a le fait que la base de données sur les effets nocifs des médicaments du ministère de la Santé lui-même montrait que le nombre des enfants ayant souffert de médicaments prescrits est en hausse brutale depuis 1997, et ce à l'insu du Ministère. Il se peut que nous soyons en procès contre Santé Canada en Cour fédérale à ce sujet, car le ministère continue malheureusement de nous refuser l'information.

Un autre fait est qu'environ un tiers des personnes âgées du pays absorbent des médicaments qu'elles ne sont pas censées prendre. Un tiers des personnes âgées du pays, c'est-à-dire 1,5 million de personnes, prennent des médicaments qu'elles ne sont pas censées recevoir parce que trop dangereux ou parce qu'il existe des options plus sûres. Nombre de ces personnes âgées sont devenues des statistiques dans la base de données de Santé Canada, qui est maintenant disponible en ligne grâce à la campagne que nous avons menée en ce sens en ayant recours à l'accès à l'information.

Ces faits et beaucoup d'autres que nous avons mis à jour n'auraient jamais pu être découverts sans la Loi sur l'accès à l'information. Même en nous appuyant sur elle, nous avons dû nous battre pour obtenir les documents, des batailles que connaît bien M. Rubin. Nous nous sommes battus pendant des années pour obtenir la base de données sur les réactions nocives aux

documents sat on the minister's desk as they figured out how to spin this for public consumption. I am sure that they knew who was asking for it, although I do not have specific proof.

If we step back and take a broader look at this act's application, we need look no further than the stories of the Somalia affair and the military's attempt to hide documents having to deal with the death of Shidane Arone; the infamous Shawinigate affair and the trouble former Prime Minister Jean Chrétien found himself in; and we all know about the ad scandal. One of the reasons for our present political configuration is that scandal, and it is one of the reasons that we are sitting here in this room talking about the need for a new bill.

I should also point out that it is not only journalists who have managed to use this act; dare I say politicians, too, have used it to great effect. All parties have managed to ferret out important information that in some cases embarrasses the government but, more importantly, outlines shortcomings in public policy. That is why I am here this morning.

My colleague Mr. Rubin has already explained some of the shortcomings and some of his concerns, and I share them. What troubles me even more is that the flow of information to which we have a legal right is in some cases slowing to a trickle. Earlier this year, I filed two complaints. I am always filing complaints with the Information Commissioner, but these ones stick out. The first was against the Department of National Defence for fees ranging in the thousands of dollars. We are a public broadcaster. We have a bit of a budget for these things. In a way, I guess we can afford it, but that is not the point. Citizens should not have to pay thousands of dollars to get these documents. That is why the fight is worth it.

A second complaint was filed against Foreign Affairs and International Trade Canada for denying me a document, David Emerson's mandate letter, that I feel should be a matter of public record. We are also locked in a battle with Health Canada over the adverse drug reaction database to which I referred earlier. That is a federal court battle that could cost a lot of time and money. That is rather unfortunate.

This past spring — this is very troubling and harkens back to some of the comments I made about students — there was a student whose master's program I was helping come to fruition. She ran into such profound troubles with Transport Canada that I had her write about her experience for *Media Magazine*, a magazine I edit published by the Canadian Association of Journalists. In her article, this former UBC master's journalism student recounted the frustrations and threats — yes, threats — that she endured while trying to extract information from

médicaments de Santé Canada. Dans le cas des essais cliniques, il nous a fallu deux tentatives pour obtenir les documents voulus, et pendant des mois ces documents dormaient sur le bureau du ministre en attendant qu'il décide comment manipuler cette information pour la consommation du public. Je suis sûr qu'il savait qui demandait l'accès, bien que je n'en ai pas la preuve matérielle.

Si nous prenons du recul pour voir de manière plus générale l'application de cette loi, il n'est pas nécessaire de regarder plus loin que les péripéties de l'affaire somalienne et les tentatives des militaires de cacher les documents en rapport avec le décès de Shidane Arone, la fameuse affaire Shawinigate et les ennuis que s'est créés l'ancien premier ministre Jean Chrétien, et bien sûr tout le scandale des commandites. Ce scandale est l'une des raisons pour lesquelles nous avons la configuration politique actuelle et l'une des raisons pour lesquelles nous sommes ici dans cette pièce pour parler de la nécessité d'une nouvelle loi.

Je fais remarquer aussi que les journalistes ne sont pas les seuls à recourir à cette loi; j'ose dire que les politiciens, eux aussi, l'utilisent à bon escient. Tous les partis ont réussi à mettre à jour des informations importantes qui parfois embarrassent le gouvernement, mais, et c'est plus important, mettent en lumière les faiblesses de politiques publiques. C'est pourquoi je suis là ce matin.

Mon collègue, M. Rubin, a déjà expliqué certaines des faiblesses et certaines de ses préoccupations, que je partage. Ce qui me trouble encore plus, c'est que le flux d'information, information à laquelle nous avons légalement le droit d'accéder, dans certains cas n'est plus qu'un goutte-à-goutte. J'ai déposé deux plaintes au début de cette année. Je n'arrête pas de déposer des plaintes auprès du commissaire à l'information, mais celles-là détonnent. La première visait le ministère de la Défense nationale et portait sur des frais se chiffrant par milliers de dollars. Nous sommes un radiodiffuseur public. Nous avons un petit budget pour ces choses. D'une certaine façon, nous en avons les moyens, mais la question n'est pas là. Les citoyens ne devraient pas avoir à payer des milliers de dollars pour obtenir ces documents. C'est pourquoi la bataille en vaut la peine.

Une deuxième plainte concerne le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international parce qu'ils me refusent un document, la lettre de mandat de David Emerson, dont il me semble qu'elle devrait être un document public. Nous sommes également aux prises avec Santé Canada au sujet de la base de données sur les réactions nocives aux médicaments dont j'ai déjà fait état. C'est une bataille en Cour fédérale qui pourrait coûter beaucoup de temps et d'argent. C'est assez déplorable.

Ce printemps dernier — cela est très troublant et vient en écho aux remarques que j'ai fait concernant les étudiants — j'aidais une étudiante à boucler son programme de maîtrise. Elle a rencontré de telles difficultés avec Transports Canada que je l'ai incitée à parler de son expérience dans *Media Magazine*, un magazine que j'édite publié par l'Association canadienne des journalistes. Dans son article, cette ex-étudiante en maîtrise de journalisme de l'UBC racontait les frustrations et les menaces — oui, les menaces — qu'elle a essuyées en cherchant à arracher à Transports Canada

Transport Canada on the exemptions that they were employing to deny journalists information after the September 11 attacks in New York, Washington and Pennsylvania. It is a rather disturbing lesson. The next generation of journalists already has a tainted view.

We face enough obstacles without having to endure new ones. In many instances, departments do not respect the spirit of the act. Instead, officials insist on narrow interpretations for liberal exemptions such as advice to the minister or security concerns to keep information secret. It is becoming increasingly difficult for us to do stories such as the safety at airports, problems that concern segments of the population who may be having problems with prescription drugs, and policies that our correctional services have to endure with dangerous offenders. The list of stories is endless. These stories are not being told and they should be.

I applaud the initiatives that would bring Crown corporations and foundations into certain aspects of the act's sphere. The spirit behind the legislation, one that promotes openness and accountability, should also be applauded.

I would urge you to watch the loopholes, the vague language, the addition of exemptions and other potential obstacles that could become roadblocks. This does not deal with legislation *per se*, but it is a real obstacle. I would also urge you to argue for more funding so that departments can adequately staff their access to information and privacy offices. I deal with harried access to information officers who are literally crumbling under the weight of requests. At Health Canada alone, I have a three- or four-page document of requests that I filed that are backlogged for two years. They are trying their best to deal with the requests, but they do not have enough staff. You can have all the legislation you want and you can have all the best intentions in the world, but if you do not have enough staff, the delay of access to information requests amounts to a denial. That is the problem we face. That is one reason some of these stories are not being told.

Finally, I would ask you to act with haste. I do not know how many stories I have done on efforts to study the act or on private member's bills, on John Bryden et al, over and over. Let us get on with it. Yet, for all of the meaningful study, here we are again talking about many of the problems.

It is good that this discussion is happening. Hopefully it will be one of the last times that we have to appear before a committee to talk about the need to strengthen a very important act. That is it for me. I will entertain your questions in both languages.

The Chairman: Thank you both very much for very interesting approaches based upon your personal experiences.

des renseignements sur les exemptions utilisées pour refuser aux journalistes l'information après les attaques du 11 septembre à New York, à Washington et en Pennsylvanie. C'est une leçon plutôt dérangeante. La prochaine génération de journalistes a déjà une perspective déformée.

Nous rencontrons suffisamment d'obstacles sans en endure de nouveaux. Dans bien des cas, les ministères ne respectent pas l'esprit de la loi. À la place, les fonctionnaires s'accrochent à des interprétations étroites de dérogations libérales, telles que les conseils donnés au ministre ou les considérations sécuritaires, pour garder l'information secrète. Il devient de plus en plus difficile pour nous de traiter de sujets tels que la sécurité dans les aéroports, les problèmes qui concernent des catégories de population victimes des effets de médicaments et les politiques en rapport avec les délinquants dangereux que nos services correctionnels doivent endure. La liste des sujets est interminable. Ces histoires restent non dites alors qu'elles devraient être connues.

J'applaudis aux initiatives qui intégreraient les sociétés d'État et les fondations dans certains aspects de la sphère de la loi. L'esprit derrière le projet de loi, soit promouvoir l'ouverture et la reddition de comptes, doit également être salué.

Je vous exhorte d'être à l'affût des échappatoires, des formules vagues, de la multiplication d'exemptions et d'autres obstacles potentiels qui pourraient faire barrage. Ce que je vais dire n'est pas en rapport avec le projet de loi lui-même mais constitue un réel obstacle : je vous incite à demander davantage de crédits afin que les ministères puissent doter leurs bureaux d'accès à l'information et de protection de la vie privée d'un personnel suffisant. Je traite avec des agents d'accès à l'information débordés qui croulent littéralement sous le poids des demandes. Rien qu'à Santé Canada, j'ai une liste de trois à quatre pages de demandes d'accès en souffrance depuis deux ans. Ils font de leur mieux pour satisfaire ces demandes, mais ils manquent de personnel. Vous aurez beau avoir toutes les lois que vous voulez et toutes les meilleures intentions du monde, mais s'il n'y a pas assez de personnel, la lenteur du traitement des demandes revient à un refus d'information. C'est un problème que nous connaissons. C'est l'une des raisons pour lesquelles certaines de ces histoires restent ignorées.

Enfin, je vous demande d'agir avec célérité. Je ne sais combien de sujets j'ai produits traitant de tentatives de révision de la loi ou de projets de loi d'initiative parlementaire, ceux de John Bryden et al, encore et encore. Finissons-en. En dépit de toutes les études sérieuses déjà faites, nous voici de nouveau à parler des mêmes problèmes.

Il est bon que cette discussion ait lieu. J'espère que ce sera la dernière fois que nous aurons à comparaître devant un comité pour parler de la nécessité de renforcer une loi très importante. Voilà, c'est tout pour moi. Je répondrai à vos questions dans les deux langues.

Le président : Merci infiniment à tous deux de ces approches très intéressantes fondées sur vos expériences personnelles.

Mr. Rubin, you talked about not wanting a veil of secrecy to fall over Ottawa because it is important that things be open and transparent. Your fifth amendment suggested broadening what the public knows about lobbyist activities.

As you know, lobbyists have written and said that the more they are forced to disclose whom they see, what they do, whom they talk to, what they want, the more people will seal their mouths and not say anything. Yet you say that we must broaden what the public knows about lobbyist activities. Could explain to us what you mean by that? In explaining it, perhaps you could answer the rebuttal that we can anticipate from the lobbyists that the more you do that, the more there will be a chill over Ottawa.

Mr. Rubin: I do not think lobbyists are your typical Canadians, and most typical Canadians do not use the act but are very cynical about it. Perhaps one reason they are is because they figure it will not change very much how Ottawa works.

Let me backtrack and give you an example. Once the act came in, I certainly noticed and it has been reported that different agencies decided then not to hold meetings, so the oral tradition more and more took hold. It was part of the creative avoidance tactics. Then Information Commissioner Reid says that we should revert back to the duty to document and record such meetings, and for a valid reason. You cannot have it both ways.

Yes, I am sure certain officials may be put off by having to record. By the way, the recording does not talk about the content of meetings, nor does it include all the lobbyists. However, I think it is very important. I have used the example of a Technology Partnership Canada program that was subject to certain abuses. We know very little about how many lobbyists actually got those billions of dollars and what transpired. The public has a right to know. There is a great deal of money involved.

Mr. McKie: I would add to that, if I may. It is fine for lobbyists to argue this, but I have also spoken to many lobbyists who welcome as much transparency as possible, who say that if we do open the system up, it will be good for everyone; it puts everyone on the same footing. Transparency could be a good thing.

Businesses would make the same argument as well. If you look at the statistics, businesses are the most frequent users of access to information, especially pharmaceutical companies. On the one hand, they want a restrictive system but, on the other hand, they want to use it to their business ends.

If you argue that more transparency means that it is harder for people to do their jobs, where does that argument end? Anyone can use that argument. We would be back to square one. It is a slippery slope and a dangerous argument to make. No one should be exempt. Things should be opened up.

Monsieur Rubin, vous avez dit ne pas souhaiter qu'un voile de secret tombe sur Ottawa car il est important que tout soit clair et transparent. Avec votre cinquième amendement, vous proposez d'élargir ce que le public sait des activités des lobbyistes.

Comme vous le savez, les lobbyistes nous ont écrit pour dire que plus on les force à divulguer qui ils voient, ce qu'ils font, à qui ils parlent, ce qu'ils veulent, plus les gens vont fermer les lèvres et ne rien dire. Pourtant, vous dites qu'il faut en dire davantage au public sur les activités des lobbyistes. Pouvez-vous nous expliquer ce que vous entendez par là? Dans votre explication vous pourriez peut-être répondre à la réfutation que nous pouvons anticiper en provenance des lobbyistes, disant que plus vous allez dans ce sens, et plus une chape de silence recouvrira Ottawa.

M. Rubin : Je ne pense pas que les lobbyistes soient des Canadiens typiques et la plupart des Canadiens typiques n'utilisent pas la loi mais la voient d'un œil très cynique. L'une des raisons en est peut-être qu'ils se disent qu'elle ne changera guère la façon dont Ottawa travaille.

Permettez-moi de revenir en arrière et de vous donner un exemple. Après la promulgation de la loi, j'ai certainement remarqué, et cela a été dit, que de nombreux organismes ont décidé de ne pas tenir de réunions, si bien que la tradition orale a pris de plus en plus le pas. Cela faisait partie des tactiques d'évitement créatives. Ensuite, le commissaire à l'information Reid a dit qu'il fallait revenir à l'obligation de documenter et consigner ces réunions, et ce pour une raison évidente. Vous ne pouvez jouer sur les deux tableaux.

Oui, je suis sûr qu'il déplaira à certains fonctionnaires de devoir déclarer les réunions. Je signale d'ailleurs que la déclaration ne comprend pas le contenu des réunions ni ne couvre tous les lobbyistes. Cependant, je pense que c'est très important. J'ai utilisé l'exemple du programme Partenariat technologique Canada qui faisait l'objet de certains abus. Nous en savons très peu sur le nombre de lobbyistes qui ont mis la main sur ces milliards de dollars et sur ce qui s'est passé. Le public a le droit de savoir. La somme en jeu est vaste.

M. McKie : J'aimerais ajouter un mot à cela, si vous le permettez. Il est bien joli que les lobbyistes utilisent ces arguments, mais j'ai parlé aussi à de nombreux lobbyistes qui sont en faveur de la plus grande transparence possible, qui disent que si nous ouvrons le système, ce sera bon pour tout le monde en mettant tout le monde sur un pied d'égalité. La transparence pourrait être une bonne chose.

Les entreprises pourraient faire valoir le même argument. Si vous regardez les statistiques, elles sont les plus gros usagers de l'accès à l'information, particulièrement les compagnies pharmaceutiques. D'une part, elles veulent un système restrictif mais, d'autre part, elles veulent s'en servir pour leur intérêt commercial.

Si vous arguez que plus de transparence complique le travail des gens, où cela s'arrête-t-il? N'importe qui peut utiliser cet argument. Nous pourrions revenir à la case départ. C'est une pente glissante et un argument dangereux. Nul ne devrait être exempt. Il faut ouvrir.

The Chairman: You used the word “broadening” in the document: broadening what the public knows. What new categories would you broaden to include?

Mr. Rubin: In terms of broadening the act more generally, broadening to me means coverage, and coverage means Parliament, the Prime Minister and ministers’ offices.

The Chairman: You say broadening what the public knows about lobbyists’ activities.

Mr. Rubin: You have to know what the communications are actually about and what the follow-ups are. You have to include more people who use influence.

Let me draw an analogy that shows the inconsistency with Bill C-2. Here you have all these special Crown corporation secrecy deals, forever exempting things consistently on the basis of being confidential — a term I have fought in court because it has destroyed my getting drug safety material on the basis of a public-interest override. The problem is that the communications with all those people who influence Ottawa are kept secret. That is what happens when we or our clients want to have confidential communications. However, that is not what transparency is all about. If lobbyists are influencing government and getting money from government, everyone should be on an equal level playing field.

When I talk about broadening the definition of lobbyists, I mean broadening to include all kinds of people who are influencing government. Regarding the commercial confidentiality exemption, which is broadened at the behest primarily of the Crown corporations, the Information Commissioner and I have said that that section of the commercial confidentiality exemption under the act should be taken out; that section only leads to winks and nods and people saying, “It is confidential; I will stamp it such, and so it is.”

However, it is wrong when people have an inside track to agencies or to the government when public money is involved and public policy is being developed. It is not just a narrow group of lobbyists we are talking about. That is why I am trying to get this act right. It twists and turns too many different concepts.

Mr. McKie: Basically, we have to know to whom lobbyists are talking and why. Without getting into specific names, I think that the advertisement scandal was very instructive. Certain people were speaking to consultants or lobbyists, whatever the case may be. If we know who those bureaucrats are, we can through access to information check how accountable they are; we can keep track of their actions. But if we do not know who the lobbyists are speaking to in the first place, as a matter of public record we are at ground zero; we have no place to start.

Le président : Dans le document, vous avez utilisé l’expression « en savoir davantage » : permettre au public d’en savoir davantage. Quelle nouvelle catégorie de renseignements engloberiez-vous?

M. Rubin : Lorsqu’on parle d’élargir la loi plus généralement, pour moi cela signifie élargir la couverture, et la couverture signifie le Parlement, le premier ministre et les cabinets des ministres.

Le président : Vous parlez d’élargir ce que le public sait concernant les activités des lobbyists.

M. Rubin : Il faut savoir sur quoi portent les contacts et quelles sont les suites. Il faut englober davantage de personnes qui usent d’influence.

Permettez-moi d’établir une analogie qui montre les incohérences du projet de loi C-2. Vous avez ici tous ces arrangements spéciaux qui préservent le secret des sociétés d’État, cachant à tout jamais les choses sous prétexte de confidentialité — un terme que j’ai combattu en justice car il m’a empêché d’obtenir des renseignements sur l’innocuité des médicaments pour raison de dérogation dans l’intérêt public. Le problème est que les communications avec toutes ces personnes qui influencent Ottawa sont tenues secrètes. C’est ce qui se passe lorsque nous ou nos clients voulons avoir des communications confidentielles. Cependant, la transparence, ce n’est pas cela. Si des lobbyists influencent le gouvernement et obtiennent des fonds publics, tout le monde devrait être placé sur un pied d’égalité.

Lorsque je parle d’élargir la définition de lobbyist, j’entends par là y englober toutes sortes de personnes qui influencent le gouvernement. En ce qui concerne l’exemption pour confidentialité commerciale, qui est élargie à la demande principalement des sociétés d’État, le commissaire à l’information et moi avons dit qu’il fallait supprimer cet article : il ne fait que pousser les gens à s’entendre avec des clins d’œil pour dire : « C’est confidentiel, je vais apposer le tampon confidentiel et ce sera tout. »

Cependant, il est mauvais que certains aient leurs entrées particulières dans les organismes ou le gouvernement lorsque l’argent public est en jeu et qu’une politique publique est en cours d’élaboration. Nous ne parlons pas là seulement d’un groupe restreint de lobbyists. C’est pourquoi j’essaie de rendre cette loi cohérente. Elle contient trop de détours et déforme trop de concepts différents.

M. McKie : En gros, il nous faut savoir à qui les lobbyists s’adressent et pourquoi. Sans nommer de noms, je pense que le scandale des commandites a été très instructif. Certaines personnes prenaient langue avec des consultants ou des lobbyists, selon le cas. Si nous savons qui sont ces bureaucrates, nous pouvons passer par le biais de l’accès à l’information pour nous assurer de leur responsabilité et suivre ce qu’ils font. Mais si nous ne savons pas à qui les lobbyists s’adressent en premier lieu, nous sommes paralysés et n’avons aucun point de départ.

Senator Milne: It was a bit of a surprise to me hearing from the Privacy Commissioner this morning that investigations are only complaint-driven. In other words, for anything to be investigated, someone has to be caught in the act. I commend you for continuing to try to catch people in the act. Keep on filing complaints, because that is the only way anything happens.

She was also asked a question this morning about the incident that you spoke about so eloquently. She refused to comment because a complaint has been filed and the matter is under investigation. She would not say anything about it whatsoever. However, just the fact that the matter is under investigation is rather interesting.

She also spoke about the fact that this proposed new legislation takes the CBC, Atomic Energy of Canada Limited and VIA Rail out from underneath the requirements of the Protection of Personal Information and Electronic Documents Act, under which they have had to operate in the last few years, and puts them into the Privacy Act, whose requirements are less stringent than those of PIPEDA. Have you or Mr. Rubin any comments on that?

Mr. Rubin: I am a privacy advocate as well as an access to information advocate. The Privacy Commissioner is saying that the Privacy Act, which was passed at the same time as the Access to Information Act, back in 1983, is rather outdated. You get a better deal with those agencies under the PIPEDA.

The problem I am addressing here today is that the Access to Information Act is outdated as well, and instead of updating it — PIPEDA being an example of mild improvement on privacy protection — this bill goes the other way, so that, ironically, those three agencies under access to information get special deals for secrecy. They might have got better privacy protection under PIPEDA than under the Privacy Act. Do you see the irony? There is something wrong here.

Senator Milne: Is there greater protection for individuals' private information under PIPEDA?

Mr. Rubin: Yes.

Senator Milne: It will be less possible for people like you to access the information under the Privacy Act.

Mr. Rubin: There will be fewer situations where you can get information from those agencies under the Access to Information Act. Under the Privacy Act, of course, the use and disclosure codes are outdated and so are some of the preventive means for evasion. On the access side, secrecy is invading almost every crack of what was not even there before.

Senator Milne: All these new ones that have been brought in under it.

Le sénateur Milne : J'ai été un peu surprise d'apprendre de la bouche de la commissaire à la protection de la vie privée ce matin que les enquêtes sont ouvertes uniquement sur plainte. Autrement dit, pour qu'une enquête soit déclenchée, quelqu'un doit être pris en flagrant délit. Je vous félicite de continuer à chercher à prendre les gens en flagrant délit. Continuez à déposer des plaintes, car c'est la seule façon de faire bouger les choses.

Nous lui avons aussi posé ce matin des questions sur l'incident que vous avez si éloquemment évoqué. Elle a refusé de répondre car une plainte a été déposée et une enquête est en cours. Elle a refusé de dire quoi que ce soit. Cependant, le seul fait qu'une enquête soit en cours est plutôt intéressant.

Elle a également parlé du fait que le projet de loi soustrait la SRC, Énergie atomique du Canada Limitée et VIA Rail et les documents électroniques, qui s'appliquaient à eux ces dernières années, pour les placer sous la Loi sur la protection des renseignements personnels dont les contraintes sont moindres que celles de la première. Est-ce que vous ou M. Rubin avez entendu des propos en ce sens?

M. Rubin : Je travaille dans le domaine de la protection de la vie privée et celui de l'accès à l'information. La commissaire à la protection de la vie privée dit que la Loi sur la protection des renseignements personnels, promulguée en même que la Loi sur l'accès à l'information en 1983, est plutôt dépassée. On obtient davantage de ces organismes sous le régime de la LPRPDE.

Le problème que je soulève ici aujourd'hui est que la Loi sur l'accès à l'information est elle aussi dépassée et, au lieu de l'actualiser — la LPRPDE étant un exemple d'amélioration modeste de la protection de la vie privée — le projet de loi va dans l'autre sens, si bien que, paradoxalement, ces trois organismes obtiennent une protection spéciale sous le régime de l'accès à l'information. Ils jouissent d'une meilleure protection du secret sous le régime de la LPRPDE que de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Voyez-vous le paradoxe? Il y a quelque chose de fondamentalement vicié ici.

Le sénateur Milne : La protection des renseignements personnels est-elle plus grande sous le régime de la LPRPDE?

M. Rubin : Oui.

Le sénateur Milne : La possibilité pour des gens comme vous est moindre d'accéder à l'information en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

M. Rubin : Les circonstances dans lesquelles nous pouvons obtenir des renseignements de ces agences sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information est moindre. Bien entendu, en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels, les codes relatifs à l'utilisation et à la divulgation sont désuets, de même que certains des moyens de contournement préventif. Du côté de l'accès, le secret envahit pratiquement chaque recoin de ce qui n'existait même pas auparavant.

Le sénateur Milne : Vous parlez de tous ces nouveaux organismes qui y ont été assujettis.

Mr. Rubin: I thought the access act was dying, and that is why I wanted reform. This sort of drives a knife through it. When everybody says I want better deal for secrecy, nobody is talking about a better deal for disclosure. I am.

Mr. McKie: One concern CBC has always had about being included is whether, if we are conducting an investigation, our notes and the material that we depend on to do our work become accessible. We are pretty comfortable with the notion that that will not be the case. Journalistic organizations have that concern, because we also compete in the public sphere against other broadcasters as a commercial entity. We do need certain protections to make sure that that fire wall is there.

Senator Milne: Mr. McKie, I would like you to expand on a notion that you raised when you appeared before the House of Commons committee. You spoke about the U.S. having the best access to information system possible before September 11.

Mr. McKie: It used to be a lot more liberal.

Senator Milne: Could you tell us what we could learn from the U.S. system?

Mr. McKie: In a general sense what you can learn is that the starting point is that there is no defensive crouch. Here, when you ask a public official for a database, which increasingly we ask for, or a particular record, the default position is, "No, you cannot have it," whereas before September 11, the position in the United States was, "Yes, you can have it." There were exceptions, but the big difference seemed to be more of a spirit of openness. In the United States, we can get all kinds of records. Their privacy laws are less stringent than ours. I do not know that I would want to go in that direction, but certainly they were much more open in terms of the records we could get. Ironically, if I wanted information from Health Canada, I would go through the U.S. Food and Drug Administration to get it because I figured they would release it sooner than Health Canada would. I and other reporters were in that situation because we knew that they were a little more liberal. They were faster. Again, their default position was much different than is still the case here in Canada.

Senator Milne: Does Bill C-2 take us closer to that ideal or farther away from it?

Mr. Rubin: Neither the United States nor our provincial or territorial legislation has the deep-sixing secrecy notions. Do you think any American jurisdiction would allow the phrase that has been used before this committee, namely, "Let us carve out more secrecy under the access act"? My goodness, the knives are out, but they are out not in the public interest.

The actual words "public interest" and "access to information" are in Bill C-2 under the prosecution office or, I think, in the conflict of interest section. No, it is just not there. Something is really out of whack here. I go beyond the public interest

M. Rubin : Je pensais que la Loi sur l'accès déperissait et c'est pourquoi je voulais une réforme. Ce projet de loi finit de l'achever. Tout le monde veut protéger le secret, mais personne ne parle en faveur de la divulgation. Moi, je le fais.

M. McKie : Une crainte de la SRC concernant son inclusion était que, lorsque nous menons une enquête, nos notes et les documents dont nous dépendons pour travailler deviennent accessibles. Nous sommes pas mal assurés que tel ne sera pas le cas. Les organisations journalistiques nourrissent cette crainte, car nous sommes également, à titre d'entité commerciale, en concurrence avec les autres radiodiffuseurs dans la sphère publique. Nous avons besoin de certaines protections pour garantir que cette cloison pare-feu soit bien en place.

Le sénateur Milne : Monsieur McKie, j'aimerais que vous nous parliez plus avant d'une notion que vous avez évoquée lors de votre comparaison devant le comité de la Chambre des communes. Vous avez dit que les États-Unis avaient le meilleur système d'accès à l'information possible avant le 11 septembre.

M. McKie : Il était beaucoup plus libéral.

Le sénateur Milne : Pouvez-vous nous dire quels enseignements nous pouvons tirer du système américain?

M. McKie : De façon générale, l'enseignement est que, au départ, il n'y a pas d'attitude défensive. Ici, lorsque vous demandez une base de données à un fonctionnaire, comme nous le faisons de plus en plus, ou un dossier particulier, la réponse automatique est : « Non, vous ne pouvez l'avoir », alors qu'avant le 11 septembre, la position aux États-Unis était : « Oui, vous pouvez y accéder. » Il y avait des exceptions, mais la grande différence semblait être un plus grand esprit d'ouverture. Aux États-Unis, nous pouvons obtenir toutes sortes d'archives. Leur législation sur la protection de la vie privée est moins stricte que la nôtre. Je ne sais pas s'il faudrait pour nous aller dans cette direction, mais il y avait une beaucoup plus grande ouverture en ce qui concerne les documents que nous pouvions obtenir. Paradoxalement, si je voulais des renseignements concernant Santé Canada, je passais par la U.S. Food and Drug Administration parce que je me disais qu'elle me la communiquerait plus vite que Santé Canada. Moi-même et d'autres journalistes étions dans cette situation parce que nous savions qu'ils étaient un peu plus libéraux. Ils étaient plus rapides. Encore une fois, leur position implicite était très différente de ce qu'elle est encore aujourd'hui ici, au Canada.

Le sénateur Milne : Est-ce que le projet de loi C-2 nous rapproche de cet idéal ou nous en éloigne?

M. Rubin : Ni les États-Unis ni notre législation provinciale ou territoriale ne possèdent ces notions favorables au secret. Pensez-vous que n'importe quel État américain tolérerait la formule employée devant ce comité, à savoir « Faisons une plus grande place au secret dans la Loi sur l'accès »? Grand Dieu, les couteaux sont sortis, mais ce n'est pas pour défendre l'intérêt public.

Les mots mêmes d'« intérêt public » et « accès à l'information » figurent dans le projet de loi C-2 à la rubrique Bureau du procureur ou, je crois, dans la partie sur les conflits d'intérêts. Non, ils n'y figurent tout simplement pas. Quelque

exemptions because I want immediate public interest disclosure. That is why, for instance, in the amendment on polls, I would say immediately within 10 calendar days, instead of within six months. That is how I would amend it.

Similarly, I would amend the contract amendment that was added to this bill, and say it cuts for the public disclosure of contracts of over \$10,000. I would add the words "the immediate disclosure of public contracts within 10 calendar days."

In other words, I am talking about not simply a public interest override system, but a system for immediate, routine disclosure of records, particularly audit, health and safety records. That is not built into the American legislation or the provincial legislation. What happens with this bill? Will every province follow the federal lead and carve out more secrecy?

Senator Milne: For how long is the publication of polls prohibited before an election?

An Hon. Senator: Forty-eight hours.

Senator Milne: Forty-eight hours, so that is about how long they are good for.

Mr. Rubin: I was not being very liberal with the 10-day period.

Mr. McKie: There was a piece in this morning's *Ottawa Citizen* about information that came out of focus groups held earlier in the spring in which the public was canvassed on all kinds of opinions. That is important information that we should have had access to back then and not necessarily now. Then we get tapped into public attitudes about Afghanistan or public attitudes towards the GST. Now we learn, for example, that people care more about wait times than they do, with all due respect, about accountability. It is in the public interest to know that information sooner rather than later.

Senator Milne: Mr. Rubin, with respect to your remark about the provinces having more open systems, on May 30, the President of the B.C. Freedom of Information and Privacy Association made the following statement before a committee in the other place:

Finally, we wish the committee to know FIPA disagrees strongly with the addition of a blanket of secrecy over draft internal reports and working papers for 15 years, the proposal to keep secret predominantly all records related to investigations of wrongdoing in government, and the government's opposition to extending the reach of the ATI Act into the Prime Minister's Office and other ministers' offices.

If this proposed act were in force for the last 10 years, let alone 15, could you estimate what percentage of your work would be negatively affected? In your estimation, would we have heard

chose cloche réellement ici. Je vais au-delà des exemptions dans l'intérêt public car je veux une divulgation immédiate dans l'intérêt public. C'est pourquoi, par exemple, dans l'amendement sur les sondages, je spécifierais que la divulgation doit être immédiate, dans les dix jours civils, au lieu d'attendre six mois. Voilà l'amendement que j'apporterais.

De même, je modifierais l'amendement relatif aux contrats qui a été ajouté au projet de loi pour dire qu'il s'applique à la divulgation publique de contrats supérieurs à 10 000 \$. J'ajouterais les termes « la divulgation immédiate des marchés publics dans les dix jours civils ».

Autrement dit, je ne parle pas simplement d'une primauté dans l'intérêt public, mais d'un système de divulgation immédiate, routinière, des documents, particulièrement ceux relatifs aux vérifications comptables, à la santé et à la sécurité. Ce n'est pas prévu dans la législation américaine ni la législation provinciale. Qu'advient-il avec ce projet de loi? Est-ce que chaque province suivra l'exemple fédéral et aménagera une plus grande place au secret?

Le sénateur Milne : Pendant combien de temps la publication des sondages est-elle interdite avant une élection?

Une voix : Quarante-huit heures.

Le sénateur Milne : Quarante-huit heures, c'est donc à peu près la durée de leur validité.

M. Rubin : Je n'étais pas très libéral avec le délai de dix jours.

M. McKie : Il y avait un article dans l'*Ottawa Citizen* de ce matin sur les conclusions tirées d'entrevues avec des groupes témoins tenus plus tôt ce printemps au cours desquels le public a été consulté sur toutes sortes d'opinions. C'est une information importante à laquelle nous aurions dû avoir accès à ce moment-là, et non pas nécessairement aujourd'hui. On sondait alors l'opinion sur l'Afghanistan ou la TPS. Aujourd'hui nous apprenons, par exemple, que les gens se soucient davantage des délais d'attente que de reddition de comptes, sauf votre respect. Il est dans l'intérêt public de connaître cette information plutôt plus tôt que plus tard.

Le sénateur Milne : Monsieur Rubin, en ce qui concerne votre remarque à l'effet que les provinces ont des systèmes plus ouverts, le 30 mai, le président de la B.C. Freedom of Information and Privacy Association a fait la déclaration suivante devant un comité de l'autre endroit :

Enfin, nous voulons faire savoir au comité que la FIPA désapprouve fortement que l'on jette le manteau du secret pendant 15 ans sur les ébauches de rapports internes et documents de travail, l'idée de garder secrètes à peu près toutes les archives liées aux enquêtes sur les méfaits dans l'administration et le refus du gouvernement d'assujettir le Cabinet du premier ministre et les cabinets des ministres à la Loi sur l'accès à l'information.

Si le projet de loi avait été en place au cours des dix dernières années, voire des 15 dernières, pouvez-vous estimer pour nous quel pourcentage de votre travail s'en serait ressenti? Selon votre

about the activities that generated the Gomery commission or the alleged disclosure that Mr. McKie has mentioned about the staff of a minister during a conference call?

Mr. Rubin: I have a difficult time as it is in the thousands of applications I file. At times I have documented that the audit process does not have integrity, and now they want to protect it more so will it have more integrity? I see a problem. This does not apply only to financial audits but also to the audits I go after, namely, health and safety audits. It applies to personal situations of human resources audit. It applies to many different things.

The government runs several complex programs, and to blanket certain things out like that is highly unreasonable. Regarding the example I mentioned of the technology partnership program, I am about to receive the audits that led to Bill C-2's outlawing the contingency fees for lobbyists. The audit reports are done there. I asked for the notes. They are taking their cue from Bill C-2, which has not passed. They will exempt most of it. That is because they got the green light. As is the case with many final audit reports, those audit reports do not really get at some of some of the real situations that you and I as taxpayers should know about. We have a problem here.

Senator Milne: There are many amalgamating amounts.

Mr. McKie: Let me add something very quickly about drafts. A couple of years ago, the former Liberal government — I believe Elinor Kaplan was the commissioner at the time — commissioned a study to determine whether or not border guards should carry guns. That report went through many manifestations. In the final report released, guns were not part of the equation; they had been included in one of the drafts and subsequently taken out.

If we do not have access to drafts and notes, then the audit is only the tip of the proverbial iceberg; it only tells part of the story. It is very important to know what the government is leaving out in addition to what it is putting in. That is why it is so important for us to have access to the drafts and notes that Mr. Rubin talked about.

Senator Milne: Mr. Rubin, you spoke about Transport Canada's ending the completion of air safety audits. I am pretty sure that Canadians will be very concerned to hear that. Transport Canada will use another method, which may or may not be as effective.

Mr. Rubin: In the notes I received, they say when the first major incident under the new system occurs, maybe then the public and the press will be concerned. We do not need fatalities to be concerned.

Senator Milne: We do not need a crash, either.

estimation, aurions-nous parlé des activités qui ont donné naissance à la Commission Gomery ou la divulgation que M. McKie a mentionnée concernant les propos du personnel d'un ministre au cours d'une téléconférence?

M. Rubin : J'ai déjà assez de difficulté avec les milliers de demandes d'accès que je dépose. À divers moments, j'ai établi que le processus de vérification manque d'intégrité, et aujourd'hui on veut le protéger davantage, et aura-t-il alors plus d'intégrité? Je vois un problème. Cela ne vaut pas seulement pour les vérifications financières mais aussi les autres vérifications auxquelles je m'intéresse, soit celles relatives à la santé et à la sécurité. Cela s'applique aux situations personnelles lors des vérifications des ressources humaines. Cela s'applique à beaucoup de choses différentes.

Le gouvernement gère de nombreux programmes complexes et il est hautement déraisonnable de soustraire à l'accès globalement certaines choses. Prenez l'exemple du programme Partenariat technologique que j'ai mentionné : je suis sur le point de recevoir les vérifications qui ont amené à interdire, dans le projet de loi C-2, les honoraires conditionnels pour les lobbyistes. Les rapports de vérification existent. J'ai demandé les notes. Ils appliquent déjà l'esprit du projet de loi C-2, alors qu'il n'est même pas encore adopté. Ils vont soustraire la plus grande partie des notes. C'est parce qu'ils ont eu le feu vert. Comme c'est le cas de nombreux rapports de vérification finaux, les rapports ultimes passent sous silence certaines des situations réelles que vous et moi devrions connaître en tant que contribuables. Nous avons là un problème.

Le sénateur Milne : Souvent, on agrège les montants.

M. McKie : Permettez-moi d'ajouter très vite un mot sur les ébauches. Il y a quelques années, l'ancien gouvernement libéral — et je crois qu'Elinor Kaplan était commissaire à l'époque — a commandé une étude pour déterminer si les gardes-frontières devaient être armés ou non. Le rapport a connu de nombreuses moutures successives. Dans le rapport final publié, il n'était plus question d'armes; elles figuraient dans l'une des ébauches mais ont été expurgées ultérieurement.

Si nous n'avons pas accès aux ébauches et aux notes, alors le rapport de vérification ne représente que la pointe de l'iceberg proverbial. Il ne nous apprend qu'une partie de l'histoire. Il est très important de savoir ce que le gouvernement retranche, en sus de ce qu'il laisse. C'est pourquoi il est si important pour nous d'avoir accès aux ébauches et aux notes dont parlait M. Rubin.

Le sénateur Milne : Monsieur Rubin, vous avez indiqué que Transports Canada supprime les vérifications de sécurité aérienne. Je suis pas mal sûre que les Canadiens seront très inquiets en l'apprenant. Transports Canada utilisera une autre méthode, qui ne sera pas forcément aussi efficace.

M. Rubin : Dans les notes que j'ai reçues, on dit que lorsque surviendra le premier gros incident avec le nouveau système, alors le public et la presse pourraient s'indigner. Il n'est pas nécessaire d'attendre des morts pour s'inquiéter.

Le sénateur Milne : Nous n'avons pas besoin non plus d'un écrasement.

Mr. Rubin: No. The internal linking in this bill is subtle. Under the bill, the definition of records has been changed and narrowed to documentary materials. Conceivably, you could say that a document is not raw material. Therefore, a draft, if not applied for under the access act on a timely basis, is not a record. It is not a document.

Why do they want to change the definition? In whose favour are such changes? They are certainly not in favour of us really understanding the operational dynamics of the government. Not everybody is looking only for the things government got wrong. People want to know, and it is their right to know. That is what the act is supposed to be about, but it will not be about that under Bill C-2.

Mr. McKie: Let me expand on that because this is a very important point. A record can be anything. A document is only one manifestation of a record. However, if it were determined that a record could only be a document, that adverse drug reaction database I mentioned would not be considered a document because it is electronic. More and more often we ask for databases that track drug safety, food safety, air safety, workplace safety and all kinds of things that are directly in the public interest.

Remember that the default position is the defensive crouch. If they have the ability to use this language, they will say a database is not a document. Or they will print it out and give you thousands and thousands of pages of information that cannot be analyzed using our electronic methods of today.

In Canada, the United States and Europe, computer-assisted reporting using databases is being used to uncover all kinds of very important public policy questions such as air safety, rail safety, food safety and the like. The exposure of these issues is leading to real change. We have a very dangerous situation here with the narrowing definition of record.

Mr. Rubin: Two of your previous witnesses were economists, one of them in a high position in the Department of Finance. Their presentation was a very good illustration of financial data and I found the discussion quite interesting. You want to create a parliamentary budget office that will not be covered under the Access to Information Act. I would not be able to obtain information. Nor is Parliament covered under that act.

Mr. Drummond stated that a person who applied formally may not get information for a year. That is why I continue talking about the threat of non-disclosure under this bill. The economists also mentioned the difficulties around obtaining basic financial data or projections.

It will be very difficult under this bill for the average person to obtain information. One would think costs are the bottom line, but they are not; contracts are now being defined more than ever

M. Rubin : Non. Les liaisons internes dans ce projet de loi sont subtiles. Le projet de loi modifie la définition de « document », la restreignant aux éléments d'information. On pourrait arguer qu'un document n'est pas une donnée brute. Par conséquent, une ébauche, à moins qu'elle ne soit demandée en temps voulu sous le régime de la Loi sur l'accès, n'est pas un document.

Pourquoi veut-on changer la définition? Qui cela favorise-t-il? Cela ne favorise certainement pas notre compréhension de la dynamique opérationnelle du gouvernement. Tout le monde n'est pas à l'affût seulement des vues gouvernementales. Les gens veulent savoir, et c'est leur droit. C'est ce que la loi est censée faire, mais ce n'est pas ce que fera le projet de loi C-2.

M. McKie : Permettez-moi de m'expliquer là-dessus car c'est un point très important. Une archive, ce peut être n'importe quoi. Un document n'est qu'une manifestation d'une archive. Cependant, si l'on décrétait qu'une archive ne peut être qu'un document, cette base de données sur les effets néfastes des médicaments que j'ai mentionnée ne serait pas considérée comme un document car elle est sous forme électronique. De plus en plus souvent, nous demandons les bases de données qui suivent l'innocuité des médicaments, la sécurité aérienne, la sécurité alimentaire, la sécurité professionnelle et toutes sortes de choses qui sont directement dans l'intérêt public.

N'oubliez pas que la position implicite est le dos rond défensif. Si on les laisse utiliser ces termes, ils diront qu'une base de données n'est pas un document. Ou bien ils vont l'imprimer et vous donner des milliers et des milliers de pages de données qui ne peuvent être analysées avec nos méthodes électroniques actuelles.

Au Canada, aux États-Unis et en Europe, le travail d'investigation journalistique assisté par ordinateur au moyen de bases de données met à jour toutes sortes d'enjeux de politique publique très importants tels que la sécurité aérienne, la sécurité ferroviaire, la sécurité alimentaire et ce genre de choses. Le dévoilement de ces enjeux conduit à un réel changement. Nous avons ici une situation très dangereuse avec le rétrécissement de la définition de document.

M. Rubin : Deux de vos témoins antérieurs étaient des économistes, dont l'un occupe un poste très élevé au ministère des Finances. Leur présentation donnait une très bonne illustration des données financières et j'ai trouvé la discussion très intéressante. Vous voulez créer une Direction parlementaire du budget qui ne sera pas couverte par la Loi sur l'accès à l'information. Je ne pourrais pas obtenir d'information auprès d'elle. Le Parlement n'est pas non plus couvert par cette loi.

M. Drummond a indiqué qu'une personne faisant une demande officielle pourrait devoir attendre l'information pendant un an. C'est pourquoi je continue à parler de la menace de non-divulgaration sous le régime du projet de loi. Les économistes mentionnaient également les difficultés qu'il y a à obtenir des données ou projections financières élémentaires.

Il sera très difficile à une personne ordinaire d'obtenir de l'information avec ce projet de loi. On pourrait penser que les coûts sont une information élémentaire, mais ce n'est pas le cas;

before as commercial information, while security matters are taking over in other areas. It is claimed that those are not records because they are draft contracts. That is just wrong.

Senator Milne: The access to information people here yesterday pointed out that many of the proposed additional exemptions within this bill have no time limit. In other words, many of these issues can be private and secret forever, for 100 or 150 years from now. That is absolutely ridiculous given that a poll is outdated within 48 hours.

Mr. Rubin: I think cabinet meeting minutes and many of those records should be available within at least five years, and agendas should be available the next day or the same day.

Things must be done differently in Ottawa to decentralize the way things are handled and to obtain real information. We cannot go on in the manner suggested in this bill.

Senator Milne: Mr. Rubin, have you had a chance to think of what percentage of your investigations would be negatively affected?

Mr. Rubin: First, I am sure they are always trying to do damage control. Second, you cannot look upon access to information or the right to know as simply "gotcha." To learn about government involves building blocks and a lot of hard work.

Senator Milne: Would all of your investigations be negatively affected?

Mr. Rubin: Canada Post has always objected to anything I have asked about them through whichever department or minister was responsible and they have gone to court. With respect to AECL, I went all the way to federal court on the CANDU China agreement, and they were behind the Department of Foreign Affairs' blockages.

I think that the message will be reinforced and other people will want more. Instead of agencies' having what I call positive disclosure codes, many of them will end up with extra secrecy deals that are not even codes of conduct but are outright permanent deals.

With respect to cabinet confidences, I was about to say earlier that you may get something in 20 years. I would like it to be less than five years. Situations with respect to parliamentary agencies, certain Crown corporations and security material are gone forever. As a result of doing work for Mr. Arar and his wife, I will not see those things. However, I think I should be able to, and I think Canadians should also be able to see them.

Mr. McKie: To answer your question quickly, if they are allowed to define a record as only a document, that will severely restrict what information we can obtain.

de plus en plus on définit les contrats comme un document commercial confidentiel, alors que dans d'autres domaines les considérations sécuritaires l'emportent. On prétend que ce ne sont pas des dossiers car il ne s'agit que d'ébauches de contrats. C'est aberrant.

Le sénateur Milne : Les témoins du Commissariat à l'information ayant comparu hier ont signalé que nombre des dérogations supplémentaires proposées dans le projet de loi ne sont assorties d'aucune limite de temps. Autrement dit, nombre de ces renseignements pourront rester secrets à tout jamais, pendant 100 ou 150 ans. C'est absolument ridicule, lorsqu'on sait qu'un sondage est périmé en l'espace de 48 heures.

M. Rubin : Je crois que les procès-verbaux des réunions du Cabinet et nombre de ces archives devraient être disponibles après au plus cinq ans, et les agendas devraient être disponibles le lendemain ou le jour même.

Il faut faire les choses différemment à Ottawa de façon à décentraliser et rendre accessible l'information réelle. On ne peut continuer de la manière proposée dans ce projet de loi.

Le sénateur Milne : Monsieur Rubin, avez-vous eu l'occasion de réfléchir pour nous dire quel pourcentage de vos enquêtes seraient touchées?

M. Rubin : Premièrement, je suis sûr qu'ils cherchent toujours à contrôler les dégâts. Deuxièmement, on ne peut considérer l'accès à l'information ou le droit de savoir comme une simple affaire de « je t'ai eu ». Connaître le fonctionnement du gouvernement suppose des étapes successives et beaucoup de travail.

Le sénateur Milne : Est-ce que toutes vos enquêtes seraient touchées?

M. Rubin : Postes Canada a toujours refusé tout ce que je leur demandais, quel que soit le ministère ou le ministre responsable et se battait en justice. Dans le cas de l'EACL, je suis allé jusqu'en Cour fédérale au sujet du contrat CANDU avec la Chine, et la société était derrière les blocages du ministère des Affaires étrangères.

Je crois que ce message sera renforcé et que d'autres voudront encore plus. Au lieu que les organismes se dotent de ce que j'appellerais des codes de divulgation positifs, beaucoup se retrouveront avec des mécanismes de protection du secret supplémentaires qui ne sont même pas des codes de conduite mais carrément des arrangements permanents.

Pour ce qui est des secrets du Cabinet, j'allais dire tout à l'heure que l'on pourrait peut-être obtenir quelque chose après 20 ans. J'aimerais que ce soit moins de cinq ans. Les renseignements relatifs à certains organismes parlementaires, certaines sociétés d'État et certains documents sécuritaires seront inaccessibles à jamais. Ayant fait du travail pour M. Arar et sa femme, je ne pourrai jamais voir ces choses. Cependant, je pense que je le devrais et je crois que les Canadiens devraient aussi les voir.

M. McKie : Pour répondre brièvement à votre question, si on les laisse définir une archive comme seulement un document, cela limitera gravement l'information que nous pouvons obtenir.

Senator Milne: That is a big concern. Thank you.

Senator Zimmer: Thank you for your presentations. They were very refreshing. Mr. McKie, your remarks inspired me so much, I am considering taking one of your classes.

Mr. McKie: Thank you. You would be welcome.

Senator Zimmer: Mr. McKie, you have mentioned that over the years you have made many requests for information. I would like you to expand on that a bit. What is considered a normal time frame for a response? How long have the responses taken, by and large? There is a need for timely information in the industry in which you are both involved.

Mr. McKie: It is not unusual for it to take anywhere from six months to a year to obtain information. Right now, Health Canada is behind the eight ball to the tune of about a year with many of their requests. Generally speaking, I will not get anything within the 30-day time limit.

Senator Zimmer: Is 30 days the norm?

Mr. McKie: The norm is supposed to be 30 days. Much of the delay is a result of the nature of the information we request. We are not there to sing the praises of anyone. We are there to ask tough questions and to probe. Therefore, our requests set off alarm bells and red flags within the administration. Fair enough; they take time to consult third parties, they take time to consult whomever they have to within the department. More often than not I wait 60 days or 90 days or even longer.

That certainly precludes getting timely information out there, but that does not prevent us from getting the information out when it is available. That is what we did with all of our drug information. When we obtained database five years, we put the database online, we did the stories and we forced Health Canada's hand and now they have put that very same searchable database online for Canadians.

I try to advocate with my students and my colleagues that we do not have to adhere to anyone else's timetable. Just because an issue is not on the government's agenda does not mean that the issue has passed. If we obtain information we can still put it out there. That happens more and more, which is good.

Senator Zimmer: Do you find the opportunity to bring back issues, even when they may have passed, and follow up when you have information to release?

Mr. McKie: Absolutely. Our bosses are amenable to that. If we get something that we deem as newsworthy, we can get it on the air.

Senator Zimmer: Mr. Rubin, did you want it add to that?

Le sénateur Milne : C'est un gros souci. Je vous remercie.

Le sénateur Zimmer : Merci de vos exposés. Ils étaient très rafraîchissants. Monsieur McKie, vos propos m'ont tellement inspiré que j'envisage de suivre l'un de vos cours.

M. McKie : Merci. Vous seriez la bienvenue.

Le sénateur Zimmer : Monsieur McKie, vous avez dit avoir présenté un grand nombre de demandes d'information au fil des ans. J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus à ce sujet. Qu'est-ce que l'on considère comme un délai de réponse normal? Combien de temps prennent les réponses, dans l'ensemble? Dans votre profession à tous deux, vous avez besoin d'une information rapide.

M. McKie : Il n'est pas inhabituel de devoir attendre de six mois à un an les renseignements demandés. En ce moment, Santé Canada accuse un retard d'un an pour de nombreuses demandes. De manière générale, je n'obtiens rien dans le délai de 30 jours.

Le sénateur Zimmer : Trente jours sont-ils la norme?

M. McKie : La norme est censée être 30 jours. La plupart des retards sont dus à la nature de l'information que nous demandons. Notre rôle n'est pas de chanter les louanges de quiconque, mais de poser des questions gênantes et de fouiner. C'est pourquoi nos demandes déclenchent des sonneries d'alarme et des alertes dans l'administration. C'est normal, ils prennent le temps de consulter des tiers, ils prennent le temps de consulter toutes les personnes concernées au ministère. La plupart du temps, je dois attendre 60 jours ou 90 jours, ou même plus.

Cela nous empêche certainement de disséminer l'information tant qu'elle est d'actualité, mais cela ne nous empêche pas de la diffuser lorsqu'elle devient disponible. C'est ce que nous avons fait avec tous nos renseignements sur les médicaments. Lorsque nous avons obtenu la base de données au bout de cinq ans, nous l'avons affichée en ligne, nous avons réalisé des émissions et forcé la main de Santé Canada qui affiche maintenant cette même base de données interrogeable en ligne à l'intention des Canadiens.

Je fais valoir auprès de mes étudiants et de mes collègues que nous ne sommes pas obligés de suivre le calendrier de quiconque. Ce n'est pas parce qu'un enjeu ne figure pas au calendrier d'action du gouvernement que la question n'est plus d'actualité. Lorsque nous obtenons des renseignements, nous pouvons quand même les diffuser. Cela se fait de plus en plus, et c'est bien.

Le sénateur Zimmer : Pouvez-vous revenir sur des enjeux même lorsqu'ils ne sont plus d'actualité, une fois que vous avez en main des renseignements à communiquer au public?

M. McKie : Absolument. Nos patrons l'acceptent volontiers. Si nous trouvons quelque chose que nous jugeons intéressant, nous pouvons en parler sur les ondes.

Le sénateur Zimmer : Monsieur Rubin, souhaitiez-vous ajouter quelque chose à cela?

Mr. Rubin: The existing act is reactive, not proactive, which is a problem. It can take several months to get information. You have to know that — not to accept it — but complain and hold them to account.

I want to go beyond some of the vision and certainly the non-vision of Bill C-2, which talks about permanently wiping out records as opposed to timely getting records in certain categories. Proactive disclosure to me means not just audits, but contracts, polls, salaries of individuals in the government, on a very timely basis. Just lay out the documents daily, or put them on the Internet.

The act is being used to box in people, and Bill C-2 not only boxes them in further, it prevents them from using the act at all. It is like wait 20 years for cabinet, wait a lifetime for other things until death do us part. I thought it was just taxes, now it is the Access to Information Act. What is going on here?

Senator Zimmer: Do they give you any reasons for the delays, especially if they go longer? What are the reasons?

Mr. McKie: For example, as soon as the new cabinet was sworn in I asked for all of their briefing books. They are still coming in, believe it or not. One of the problems is third-party exemptions, if they have to consult with other departments or individuals or institutions outside government. That admittedly takes time. I really do think that it comes down to the embarrassment factor. They do not want to be embarrassed and they have this notion that if they delay it long enough then it would not become a story.

Senator Zimmer: You also indicated threats and types of threats. What form do they take? Would it be something like, “I am going to talk to your boss”? What threats do you receive?

Mr. McKie: I have not really received any threats directly. I put some of my former student's concerns into the record because she received blanket intimidation. I invite you to read the article.

However, I do not receive any threats per se. They are smarter than to threaten a reporter who uses the stuff a lot. In any case, all they have to do is to hide behind exemptions; they do not have to threaten because the bottom line is to try to stem the flow of information. Often they succeed.

Senator Zimmer: Mr. Rubin, in your report you suggested some amendments to the bill and also some new ideas. Your eleventh point is about penalties. Are you talking about financial or disciplinary penalties? Can you elaborate?

Mr. Rubin: Bill C-2 creates a parliamentary budget office in one place and in other place refers to procurement officers, auditors and rules, and near the end of the bill there are those fine

M. Rubin : La loi actuelle est réactive, non proactive, ce qui est un problème. Il peut falloir plusieurs mois pour obtenir les renseignements demandés. Il faut le savoir — non pas l'accepter — et se plaindre et les obliger à rendre des comptes.

Je veux dépasser la vision, ou plutôt l'absence de vision du projet de loi C-2, qui parle d'effacer de manière permanente les archives de certaines catégories par opposition à leur communication dans un délai rapide. À mes yeux, la divulgation proactive doit porter non seulement sur les vérifications, mais aussi les contrats, les sondages, les salaires des fonctionnaires, et être très rapide. Mettez simplement les documents à disposition chaque jour, ou affichez-les sur l'Internet.

On utilise la loi pour entraver les gens, et le projet de loi C-2 non seulement les entrave encore davantage, il les empêche carrément d'en faire usage. C'est comme attendre 20 ans pour les documents du Cabinet, attendre toute une vie pour d'autres choses, jusqu'à ce que mort s'ensuive. Je croyais que seuls les impôts étaient éternels, maintenant il y a aussi la Loi sur l'accès à l'information. Que se passe-t-il donc?

Le sénateur Zimmer : Vous disent-ils la raison des retards, surtout lorsqu'ils commencent à devenir très longs? Quelles sont les raisons?

M. McKie : Par exemple, dès que le nouveau Cabinet a été assermenté, j'ai demandé les cahiers de breffage de tous les ministres. Je continue à en recevoir maintenant, croyez-le ou non. Un des problèmes, ce sont les exemptions pour les tiers, s'ils doivent consulter d'autres ministères ou personnes ou établissements non gouvernementaux. Certes, cela prend du temps. Mais je pense réellement que c'est le facteur embarrassant qui joue. Ils ne veulent pas être mis dans l'embarras et se disent que s'ils font traîner les choses suffisamment longtemps, ce ne sera plus d'actualité.

Le sénateur Zimmer : Vous avez également fait état de menaces. Quelle forme prennent-elles? Est-ce quelque chose du genre « Je vais parler à votre patron »? Quelles menaces vous fait-on?

M. McKie : Je n'ai pas réellement reçu de menaces directes. J'ai parlé des problèmes de mon ancienne étudiante parce qu'elle faisait l'objet d'une intimidation généralisée. Je vous invite à lire l'article.

Cependant, je ne reçois pas de véritables menaces. Ils ne sont pas bêtes au point de menacer un journaliste qui connaît les ficelles. Quoi qu'il en soit, il leur suffit de se cacher derrière les dérogations; ils n'ont pas besoin de menacer car le but ultime, c'est d'endiguer le flux d'information. Souvent, ils y arrivent.

Le sénateur Zimmer : Monsieur Rubin, dans votre rapport, vous suggérez quelques amendements au projet de loi et lancez quelques idées nouvelles. Votre onzième point parle de sanctions. Parlez-vous de sanctions financières ou disciplinaires? Pouvez-vous expliquer?

M. Rubin : Le projet de loi C-2 crée une Direction parlementaire du budget dans une partie et fait état d'agents d'achat, de vérificateurs et de règles dans une autre, et près de la

words about contracts being open and transparent, but what happens if in one of those areas of financial or cost records someone does not disclose the information? Right now there is a provision under the Access to Information Act for altering records or destroying records. The right to know starts with at least knowing how much it costs or what it is all about. There are not enough penalties. The Privacy Act is much tougher in terms of penalties.

I came before the House and Senate to help MP Beaumier pass the record penalties under the Access to Information Act. I believe the fine should be at least up to \$250,000 and there should be jail terms. The compromise in the Access to Information Act was two years' summary conviction. I think it should be up to five years. To distort or alter records is very serious. There should be consequences to keep people a little more honest. Perhaps that would also help the problem of time delays.

Mr. McKie: I do not have anything to add to that. I totally agree with Mr. Rubin.

Senator Joyal: As you know justice delayed is justice denied, and I think information delayed is sometimes information denied. As you said, procrastination sometimes may kill an issue or make it so obsolete that there is no merit in pursuing it.

Would it not be better to amend the legislation to include a time limit that once reached would trigger an investigation by the commissioner into the reason for the delay? I have no specific time in mind, but if there were a step-by-step approach, at the end of it you could at least obtain what is allowed under the act. For some of the Crown agencies that will be open to access, it will be a matter of resources and training. At least a person requesting information could be told that the agency does not have the resources to provide all the information. In fact, in the implementation you can make it almost so far away from the result that you want to achieve that in practical terms it will be denying the information.

I did not see any specific recommendations on that subject in either of your presentations that would make your day-to-day work easier.

Mr. McKie: That is a good idea. Departments hate having the Information Commissioner come calling. It means that they have to stop what they are doing and go through their files; it is a pain. If the commissioner were to come calling on a proactive basis, say after a delay of 60 days, that would put them on notice. Harken back to the remarks I made about understaffing. That applies as well to the Information Commissioner's office; if you put more work on their plate but they do not have the staff to carry that out, it is really a moot point. An amendment like that would require an additional staffing component to handle the increased workload, but I believe it would increase the flow of information.

fin il y a toutes ces belles paroles sur la transparence des marchés, mais que se passe-t-il dans l'un ou l'autre de ces domaines financiers ou postes de dépenses, si quelqu'un ne divulgue pas l'information? Actuellement, la Loi sur l'accès à l'information contient une disposition sanctionnant la modification ou la destruction de documents. Le droit de savoir suppose à tout le moins que l'on sache combien l'on dépense et pour quoi faire. Il n'y a pas suffisamment de sanctions. La Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit des pénalités beaucoup plus lourdes.

J'ai comparu devant la Chambre des communes et le Sénat pour aider le député Beaumier à faire adopter les peines établies par la Loi sur l'accès à l'information. Je crois que l'amende devrait être d'au moins 250 000 \$ et il devrait y avoir des peines de prison. Le compromis dans la Loi sur l'accès à l'information était une peine de deux ans par procédure sommaire. Je crois qu'il faudrait aller jusqu'à cinq ans. Il est très grave de fausser ou altérer des archives. Il faudrait des conséquences obligeant les gens à rester un peu plus honnêtes. Cela contribuerait peut-être aussi à régler le problème des retards.

M. McKie : Je n'ai rien à ajouter à cela. Je suis totalement d'accord avec M. Rubin.

Le sénateur Joyal : Comme vous le savez, justice différée est justice refusée et je crois que l'information différée est parfois de l'information refusée. Comme vous l'avez dit, la lenteur de la communication peut parfois faire disparaître un enjeu ou le rendre tellement dépassé qu'il devient inutile de fouiller.

Ne vaudrait-il pas mieux modifier la loi de façon à prévoir un délai qui, une fois dépassé, déclencherait une enquête du commissaire sur les raisons du retard? Je n'ai pas de délai précis à l'esprit, mais s'il y avait un mécanisme graduel, au bout du compte vous finiriez au moins par obtenir ce que la loi permet. Pour quelques sociétés d'État qui vont être assujetties à l'accès, ce sera une affaire de ressources et de formation. Au moins, la personne demandant l'information pourrait se voir dire que l'agence n'a pas les ressources pour fournir tous les renseignements. En fait, au niveau de l'exécution, on pourrait faire traîner les choses tellement longtemps que, pratiquement, ce sera un refus d'information.

Je n'ai pas vu de recommandations spécifiques à ce sujet, susceptibles de faciliter votre travail au jour le jour, dans l'exposé ni de l'un ni de l'autre.

M. McKie : C'est une bonne idée. Les ministères détestent que le commissaire à l'information vienne les relancer. Cela signifie qu'ils doivent s'arrêter de faire ce qu'ils font et passer en revue leurs dossiers; c'est embêtant. Si le commissaire intervenait activement, mettons après un délai de 60 jours, ils seraient obligés de faire attention. Cela nous ramène à ce que je disais sur le manque de personnel. Cela vaut aussi pour le Bureau du commissaire à l'information; si vous empilez plus de travail dans son assiette mais qu'il n'a pas le personnel pour le faire, vous n'avez rien gagné. Un amendement de cette sorte exigerait des ressources humaines supplémentaires pour abattre la charge de travail accrue, mais je crois que cela accélérerait le flux d'information.

I would add to that the requirement that if the wait exceeds the 30 days, then the department or agency is required to issue a partial release. A record might be delayed because there are various bits and pieces of information that must be sent out for consultation or something, but the rest of the material can be released. Maybe there should be a proactive obligation to institute a partial release. Usually requesters have to ask for that. If the requesters are not familiar with the act, they do not know to ask for a partial release. If the Information Commissioner in question is not as much of an advocate, shall we say, for our cause, they will not suggest it. Instituting a partial release along with your suggestion would help increase the flow of information, but there would have to be an increase in staff as well.

Mr. Rubin: The parties who receive special extra secrecy privileges under Bill C-2 seem to want a two-year delay in implementing the bill, whereas they have had about 25 years to apply. They have certainly had the resources to block any of my requests when there are third parties when I file with the departments involved. I am sure that they will want to delay their requests for a long time. That is an immediate problem.

Let us get to your situation. I have thought about this. I would like to present my public right to know act, which would dramatically change the way Ottawa operates. I thought long and hard about how to do this. If we are still adopting the reactive vote as opposed to putting a lot of things in the proactive vote, we should not have the legal limit in the act at 30 days. Instead, there should be a clause that reads something like this: "Within 10 days of receipt of a formal access request, a requester shall receive in writing or otherwise notices of any fees, the specifics of identified consultations, any specific time exemptions claimed, any transfers, any claims of records not existing, notice of exemptions to be applied, and notice of records to be created."

Many agencies wait until 30 days have passed and then say: "Oh, I am sorry, I have not done anything," or "Here are your fees; here are the consultations." That is not good enough. If you are doing your job properly, 10 calendar days is more than enough time.

Let me look at it another way: you are instituting this system because the act's principles call for the right of access on the part of Canadians, as well as independent review. That is why the act should be amended as well. You must have binding order powers in order to enforce a time limit of 10 days or 30 days or to rule on whether an extension is necessary or a consultation is necessary or just so much obfuscation. If the commission had order powers in this area — and they do have order powers; I have used them in provincial jurisdictions — for sure you would get action right away if there were a problem. You would not have to wait 30 days if you suspect that they have not complied with the requirements that I am referring to under the act as part of their necessary due diligence to get the process moving.

J'ajouterais l'obligation, si le délai dépasse 30 jours, que le ministère ou l'organisme soit obligé de faire une communication partielle. Un dossier peut être en souffrance parce que divers éléments d'information doivent être soumis à un tiers pour autorisation, mais le restant des documents peut être communiqué. Peut-être faudrait-il une obligation proactive d'effectuer une communication partielle. Habituellement, les demandeurs doivent le réclamer. Si les demandeurs connaissent mal la loi, ils ne savent pas qu'ils peuvent demander une communication partielle. Si le commissaire à l'information en question n'est pas un aussi grand défenseur, mettons, de notre cause, il ne le suggérera pas. L'instauration d'une communication partielle, parallèlement à votre idée, accélérerait le flux d'information, mais elle devrait être accompagnée d'une augmentation des effectifs.

M. Rubin : Les parties qui se voient conférer des privilèges de confidentialité spéciaux par le projet de loi C-2 réclament un délai de deux ans avant l'entrée en vigueur du projet de loi, alors qu'ils ont eu 25 ans pour se préparer. Elles ont certainement suffisamment de ressources pour bloquer toutes mes demandes lorsqu'elles sont des tierces parties concernées par les demandes que je présente à un ministère. Je suis sûr qu'elles voudront faire traîner les demandes pendant longtemps. C'est un problème immédiat.

Revenons-en à votre situation. J'ai réfléchi à cela. J'aimerais présenter ma loi sur le droit du public de savoir, qui changerait radicalement la façon dont Ottawa fonctionne. J'ai beaucoup réfléchi, pendant longtemps, à la façon de faire cela. Si l'on maintient le mode réactif plutôt que d'inscrire beaucoup de choses dans un mécanisme proactif, le délai légal de réponse ne devrait pas être de 30 jours. Il faudrait plutôt avoir une disposition disant quelque chose de ce genre : « Dans un délai de dix jours après réception d'une demande d'accès officielle, le demandeur reçoit un avis l'informant des droits à payer, des consultations devant être effectuées, de toute dérogation aux délais demandée, de tout transfert, de toute prétention qu'un document n'existe pas, des dérogations demandées et des documents à créer. »

De nombreux organismes attendent que les 30 jours soient écoulés pour dire : « Oh, désolé, je n'ai rien fait encore », ou « Voici les droits dus; voici les consultations requises. » Cela ne suffit pas. Si vous faites correctement votre travail, dix jours civils devraient largement suffire.

Regardons les choses sous un autre angle. Vous instaurez ce système parce que les principes de la loi confèrent le droit d'accès aux Canadiens, et prévoient une révision par un organe indépendant. C'est pourquoi il faudrait apporter une autre modification à la loi. Il faut un pouvoir de contrainte pour imposer le respect d'un délai de dix jours ou 30 jours ou juger si un prolongement est nécessaire ou une consultation est nécessaire ou si tous les embrouillaminis sont justifiés. Si la commission avait des pouvoirs de contrainte dans ce domaine — et cela existe et j'y ai eu recours au niveau provincial — les choses bougeraient tout de suite en cas de problème. Vous ne seriez pas obligés d'attendre 30 jours si vous soupçonnez qu'ils ne remplissent pas les obligations dont j'ai fait état ou de la diligence requise pour mettre en marche le processus.

Senator Cochrane: My question is for Mr. McKie. If you did not receive the information within a certain period of time, you could be given partial information. Have you had a situation like that? If you have, were you satisfied with that?

Mr. McKie: I have had that situation. I had to cut many deals to get the briefing book material, because we wanted to get it out there to our reporters in our radio and television bureaus. Yes, that has worked. Partial information is a compromise, but it is better than nothing.

Senator Cochrane: Absolutely. We all compromise.

Mr. McKie: It is a compromise I live with, but it should not be up to me, as the requester, to ask. I do this for a living so I know to ask for that. Do not forget that of the people making requests, only about 10 per cent are journalists. Most requesters fall into other categories. Most citizens will not even know that they have the right to request information. The act should be amended to make it proactive, so that it is incumbent upon the officer in question to say, "You have a right to a partial release if we are late."

Senator Cochrane: Many of our citizens are quite persistent.

Mr. McKie: Absolutely; more persistent than journalists. God love them.

Senator Joyal: I wish to continue with that point. I was intrigued by your first recommendation, Mr. Rubin, which would add a purpose clause that enshrines accountability standards and the public's right to know as part of the Canadian Charter of Rights. We have been involved before in the exercise to amend the Charter of Rights. I agree with you on the principle, but I am more concerned with the following: Let us put into place the system that normally implements a right. If you have a system that implements a right, you do not have to wait until the rights are formally enshrined to benefit from the rights. We can amend the legislation to add the obligations and responsibilities that the public would have if the right were formally recognized in the Charter or in any other instruments, for example, the Canadian Bill of Rights or any other enabling legislation that recognizes fundamental rights.

Would it not be better to use such a systemic approach rather than trying to play with little things here and there not addressing fundamentally how the system works?

Mr. Rubin: I return to my first opening remark about the lack of peace, order, and good government; that is a constitutional right and so is the Canadian Charter. Within the Canadian Charter, under section 2 and the section under freedom of expression — and I think the courts have interpreted it this way — comes the right to information. I do not think that is a stretch, but I do think that if you have that there and courts have agreed to it, it sends a clear signal to insiders and to the public that this is a right; it is not just a statutory right, it is a

Le sénateur Cochrane : Ma question s'adresse à M. McKie. Si vous ne recevez pas l'information dans un certain délai, vous pourriez recevoir une information partielle. Avez-vous connu une telle situation? Si oui, en étiez-vous satisfait?

M. McKie : J'ai connu cette situation. J'ai dû faire de nombreuses concessions pour obtenir les cahiers de breffage, car nous voulions les fournir à nos journalistes des bureaux de radio et de télévision. Oui, cela a marché. L'information partielle est un compromis, mais c'est mieux que rien.

Le sénateur Cochrane : Absolument. Nous faisons tous des compromis.

M. McKie : C'est un compromis que je peux admettre, mais il ne devrait pas m'incomber à moi, le demandeur, de le demander. Je sais que je peux le faire car c'est mon métier. N'oubliez pas que sur la totalité des demandeurs d'information, seuls environ 10 p. 100 sont des journalistes. La plupart appartiennent à d'autres catégories. La plupart des citoyens ne savent même pas qu'ils ont le droit de demander de l'information. Il faudrait modifier la loi de façon à la rendre plus proactive, de façon à ce que l'agent concerné ait l'obligation de dire : « Vous avez le droit de demander une communication partielle si nous sommes en retard. »

Le sénateur Cochrane : Nombre de nos citoyens sont pas mal têtus.

M. McKie : Absolument; plus têtus que les journalistes. C'est tant mieux.

Le sénateur Joyal : J'aimerais m'attarder sur le sujet. J'ai été intrigué par votre première recommandation, monsieur Rubin, soit l'ajout d'une disposition de déclaration d'objet consacrant les normes d'imputabilité et le droit du public de savoir dans la Charte canadienne des droits. Nous avons déjà essayé de modifier la Charte des droits. Je suis d'accord avec vous sur le principe, mais je suis plus soucieux de faire ce qui suit : mettons en place le système qui normalement donne effet à un droit. Si vous avez un système qui donne effet à un droit, vous n'avez pas besoin d'attendre que le droit soit expressément consacré pour en bénéficier. Nous pouvons modifier la législation de manière à y ajouter les obligations et responsabilités envers le public qui existeraient si le droit était officiellement reconnu dans la Charte ou dans d'autres instruments, par exemple la Déclaration canadienne des droits ou toute autre législation habilitante reconnaissant les droits fondamentaux.

Ne voudrait-il pas mieux utiliser une telle approche systémique plutôt que de bricoler à gauche et à droite sans changer fondamentalement le fonctionnement du système?

M. Rubin : Je reviens à ma première remarque liminaire sur l'absence de paix, d'ordre et de bon gouvernement; c'est là un droit constitutionnel, tout comme la Charte canadienne. Dans la Charte, à l'article 2, l'article sur la liberté d'expression — et je crois que les tribunaux l'ont interprété en ce sens — intervient le droit à l'information. Je ne crois pas que ce soit exagéré de le dire, et si c'est contenu là et si les tribunaux l'ont admis, cela envoie un message clair aux fonctionnaires et au public qu'il s'agit d'un droit; ce n'est pas seulement un droit légal, c'est un droit

constitutional right. I think it is high time to do this. As I said earlier, these are newer rights that we have adopted, but they are rights that are on everyone's mind now because they use the Internet and they do not think twice about getting instant material. They have their own issues and their own problems. They want the information and the process is less important to them. That right is the issue at hand. If it is not guaranteed, then there is a problem.

The Universal Declaration of Human Rights contains clauses for the right to information. Simply including them would give the act a much greater stature, in general and in the courts. It is a no-brainer: put in those clauses and you have a better act, an act that has a rule of law standard rather than a creative avoidance standard or an extra secrecy protection standard.

Senator Joyal: The way I understood the answers that were given to us this morning by the legal counsel of the Privacy Commissioner on the *Murdoch* case, there seems to be an important point about where to draw the line regarding the rights of a citizen to have access to his file and access to information. In particular, there is the last case of the Supreme Court in 2006, *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*. Are you familiar with that case?

Mr. Rubin: I am familiar with it. I was actually the original applicant.

Senator Joyal: Maybe you can comment on what you feel are the needed initiatives following that decision of the Supreme Court, and how you intend to act upon the decision and how we should be evaluating the act in the context of that request.

Mr. Rubin: I am not a lawyer. I once appeared in front of a committee where the late Senator Forsey said that it is wise not to answer certain questions if you are not a lawyer.

I know on the privacy side that there are certain hoops to jump through, but if you do not start from the basic premise that openness is a right, first and foremost, then it goes downhill from there. Granted, there will always be some restrictions. I see some with a time sensitivity, some with an injury sensitivity, but I also see many things that could be routinely released. It would be much more helpful to elevate this act rather than to de-elevate it, putting it into Bill C-2 the way it is, so it will never recover. It is much more helpful to the next generation.

Senator Joyal: Let us go to the issues of safety and security. In terms of the security — which is a larger concept — in the last number of years it has become an open gate to deny all kinds of information that normally would have been made accessible because “security” is a buzzword, a keyword, a magic word; you

constitutionnel. Je pense qu'il est grand temps de faire cela. Comme je l'ai dit, ce sont là des droits récents que nous avons adoptés, mais ce sont des droits que tout le monde a en tête aujourd'hui parce que les gens utilisent l'Internet et trouvent normal d'obtenir l'information instantanément. Ils ont leurs préoccupations et problèmes propres. Ils veulent l'information et le processus compte moins à leurs yeux. L'enjeu qui se pose, c'est l'existence de ce droit. S'il n'est pas garanti, alors il y a un problème.

La Déclaration universelle des droits de l'homme contient des dispositions spécifiant le droit à l'information. Le fait de simplement les inclure donnerait à la loi beaucoup plus de poids, de façon générale et aux yeux des tribunaux. C'est une évidence : inscrivez ces dispositions et vous avez une bien meilleure loi, une loi où la norme est la règle de droit, à la place d'une norme de contournement créatif ou une norme de protection extraordinaire ou une norme additionnelle de protection du secret.

Le sénateur Joyal : De la manière dont j'ai compris les réponses que nous a données ce matin le conseiller juridique de la commissaire à la protection de la vie privée concernant la cause *Murdoch*, il semble y avoir un point bien précis où il convient de tirer la ligne entre le droit d'un citoyen à connaître son dossier et l'accès à l'information. En particulier, il y a le jugement le plus récent de la Cour suprême, en 2006, dans la cause *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. c. Canada (Procureur général)*. Connaissez-vous cette affaire?

M. Rubin : Je la connais. J'étais en fait le requérant initial.

Le sénateur Joyal : Peut-être pouvez-vous nous indiquer quelles initiatives vous estimez nécessaires suite à cette décision de la Cour suprême et comment vous comptez lui donner effet et comment nous devrions évaluer la loi dans le contexte de cette demande?

M. Rubin : Je ne suis pas juriste. J'ai comparu une fois devant le comité où feu le sénateur Forsey a dit qu'il n'est pas sage de répondre à certaines questions si l'on n'est pas avocat.

Je sais que du côté de la protection de la vie privée il existe certaines exigences à remplir, mais si vous ne partez pas de la prémisse fondamentale que la transparence est un droit, d'abord et avant tout, alors tout le reste dégringole. Certes, il y aura toujours quelques restrictions. Certains renseignements présentent une sensibilité au temps, d'autres comportent un risque de préjudice, mais j'en vois aussi beaucoup qui pourraient être routinièrement communiqués. Il serait beaucoup plus utile d'élever la loi de cette façon plutôt que de l'abaisser en en faisant l'une des parties du projet de loi C-2, comme c'est le cas ici, ce qui la rendra à tout jamais irrécupérable. Ce serait beaucoup plus utile pour la prochaine génération.

Le sénateur Joyal : Parlons un peu des enjeux que sont la sûreté et la sécurité. S'agissant de sécurité — un concept plus large — elle est devenue ces dernières années un moyen facile de refuser toutes sortes d'informations qui normalement auraient été accessibles, parce que « sécurité » est un mot à la mode, un mot

just have to allege security and immediately you can deny a lot of information that has in fact very little impact or no impact on security. How should we address that issue?

Mr. McKie: If you flip the argument on its head and start with the default position that Mr. Rubin has just outlined, which is basically the public's right to know, you could address the whole area of airport security this way. When we asked for the results of the national infiltration tests after September 11, and you all know what those are, they said no, despite the fact that they had been routinely releasing these. They said "no; national security." That is fine.

Let us flip that argument on its head. Does a traveller flying out of Ottawa not have the right to know how safe that airport is or how it fares with regard to airport security? A traveller should know that. The way to answer your question is to flip it on its head and to say, when it becomes a matter of security, short of a real threat that would tip off a would-be terrorist or whatever, we have the right to know how secure a mode of transportation is. That is no different from our right to know the safety details of a drug we are ingesting, or the safety of the food we eat or the water we drink. It is like any other public safety concern.

Mr. Rubin: I am very concerned because Bill C-2 includes many things, but it does not talk about what is happening in security and secrecy. It has just assumed the chill is there. The chill has gone further, because in front of the O'Connor inquiry the Government of Canada presented a position that went way beyond the Access to Information Act. In the final submissions of the Juliet O'Neill case, the government went way beyond the normal way of looking at things and linking the Security of Information Act, section 4, and the Access to Information Act as its fallback position.

I am concerned because I do see national security being used in too widespread a fashion. You tell me in Bill C-2 whether all the contracts and all the fine notions of open transparency will apply to the Communication Security Establishment Agency, who have denied me their contract list, or CSIS or the RCMP, and the answer will be no. You tell me why I am denied certain information about pesticides. It is reputedly because terrorists might find out about that material when there is a health and safety risk about it. You tell me why I cannot find out much about the budgets of certain of these very expensive programs the security agency has.

There is a serious problem. In the Arar case, I am aware of the citations of material that Justice O'Connor, who had more privileged material than I was able to get on behalf of Mr. Arar and his wife, came out with that should be in the public domain and probably more. We have a problem that is not being very well articulated. There is a statutory review in another place about the Anti-terrorism Act. How does this relate to Bill C-2? It does,

clé, un mot magique : il suffit de le prononcer et vous pouvez immédiatement refuser toutes sortes d'informations qui ont en fait très peu ou rien à voir avec la sécurité. Comment peut-on combattre cela?

M. McKie : Si vous inversez l'argument et commencez avec la position par défaut que M. Rubin vient d'esquisser, soit en gros le droit du public de savoir, vous pourriez régler de cette façon toute la question de la sécurité aéroportuaire. Lorsque nous avons demandé le résultat des essais d'infiltration nationaux après le 11 septembre — et vous savez tous de quoi il s'agit — on nous a opposé un refus, alors que ces renseignements étaient déjà routinièrement diffusés. On nous a dit : « Non; sécurité nationale. » Admettons.

Mais inversons l'argument. Est-ce qu'un voyageur prenant l'avion à Ottawa n'a pas le droit de savoir dans quelle mesure l'aéroport est sûr et quelle est sa cote du point de vue de la sécurité aérienne? Un voyageur a besoin de savoir cela. La réponse à votre question consiste à inverser le raisonnement et à dire, lorsque la sécurité est en jeu, à moins d'un risque réel de donner des idées à un terroriste en puissance ou quelque chose du genre, nous avons le droit de savoir quel est le niveau de sécurité d'un mode de transport. Ce n'est pas différent de notre droit de connaître le degré d'innocuité d'un médicament que nous ingérons, ou de la nourriture que nous mangeons ou de l'eau que nous buvons. C'est comme toute autre considération de sûreté publique.

M. Rubin : Je suis très inquiet parce que le projet de loi C-2 contient toutes sortes de choses, mais il ne parle pas de ce qui se passe sur le plan de la sécurité et du secret. Il tient pour acquis qu'il y a un refroidissement. Le refroidissement a encore gagné plus, car devant la Commission d'enquête O'Connor, le gouvernement du Canada a défendu une position qui dépassait largement la Loi sur l'accès à l'information. Dans le plaidoyer final dans la cause Juliet O'Neill, le gouvernement a largement dépassé la façon normale de considérer les choses et a relié l'article 4 de la Loi sur la protection de l'information et la Loi sur l'accès à l'information, comme position de repli.

Je suis inquiet car je constate que la sécurité nationale est beaucoup trop communément invoquée. Dites-moi si, avec le projet de loi C-2, toutes les belles notions de transparence vont s'appliquer au Centre de la sécurité des télécommunications, qui m'a refusé la liste de ses contrats, ou au SCRS ou à la GRC, et la réponse sera non. Expliquez pourquoi on me refuse certains renseignements concernant les pesticides. C'est censément parce que des terroristes pourraient vouloir utiliser ces produits dangereux pour la santé et la sécurité. Expliquez-moi pourquoi je ne peux presque rien savoir sur les budgets de certains de ces programmes très coûteux de l'agence de sécurité.

C'est un problème sérieux. Dans l'affaire Arar, je sais que le juge O'Connor a obtenu la production de certains documents, a obtenu beaucoup plus de documents sensibles que je n'ai pu arracher pour le compte de M. Arar et de sa femme, et qui auraient dû être dans le domaine public et probablement plus. Nous avons un problème qui n'est pas très bien énoncé. À l'autre endroit, la Loi antiterroriste a fait l'objet d'un examen statutaire.

because many areas related to lobbying for certain security contracts, what those security contracts are about and things that are interrelated to them are out.

Senator Stratton: It is rather interesting to hear from a media angle what you folks think about life in general when it comes to access to information.

I am curious about the delays, because you think it is rather inappropriate to wait beyond 30 days, and I do not disagree. My concern is this: If you say the Department of Health is up to here and you have to wait for a year and they only have one staffer, then you can understand the strategy behind it all. That could be looked at.

However, if you put a demand on saying that you must respond within, say, 10 days or 30 days, or put out a partial response, what happens if you hit an issue that is a real hot potato, where every media person and private citizens want that information, and it is impossible for the Department of Health to react? How do we deal with that situation? As well as dealing with your reality, you also have to deal with the flip side of it. How do you think we can deal with that?

Mr. Rubin: I personally feel that the Government of Canada can afford to put more than a lot of useless information on their websites, that they can share with Canadians much more material, starting with cabinet agendas and opening up the Prime Minister's office. The reality check has to include having access to certain records or being given certain records. I have opened up new fields time and time again. People said it was impossible to get the briefing notes of the Prime Minister. Of course, now they have cut off the agendas, but I sometimes find a way. Just like they try to avoid it, I try to go through a back door and find that out.

Senator Stratton: It sounds like a hacker.

Mr. Rubin: You have to be persistent. You have to look for the opening. However, you should not have to look for the openings. You should not have information advocates such as me; everyone should just get the information and use it selectively.

Senator Stratton: I was dealing more with the reality of having to wait for a year to get a response from the Department of Health. You can say throw more staff at it. If you have a situation in the Department Health, as an example, where you are dealing with an issue that is a hot potato and all of a sudden everyone in the world wants access to that information now, how do you balance the two? That becomes a real issue to me.

Mr. Rubin: You must have the will. You need certain resources. You need a much more efficient records system. You do not do, as has been in the news the last few days, divert all your attention to creative avoidance by trying to second-guess what the

En quoi cela s'articule-t-il avec le projet de loi C-2? Il y a un lien, car on refuse l'accès dans de nombreux domaines en rapport avec le lobbying pour certains contrats sécuritaires, la nature de ces contrats et d'autres aspects reliés.

Le sénateur Stratton : Il est assez intéressant d'entendre de la bouche de journalistes ce que vous pensez de la vie en général, du point de vue de l'accès à l'information.

Je suis curieux au sujet des retards, car vous pensez qu'il est assez inapproprié de devoir attendre plus de 30 jours, et je n'en disconviens pas. Ma préoccupation est la suivante : si vous dites que le ministère de la Santé est submergé jusqu'au cou et que vous devez attendre un an et plus et qu'il n'y a qu'un seul employé pour vous servir, on voit bien la stratégie derrière tout cela. C'est un point à examiner.

Cependant, si vous lui imposez de répondre dans les, mettons, dix jours ou 30 jours ou fournir une réponse partielle, que se passe-t-il si vous tombez sur un enjeu qui est une véritable patate chaude, si bien que chaque journaliste et particulier veut cette information, et qu'il est impossible au ministère de la Santé de réagir? Que fait-on dans une telle situation? Outre la réalité que vous vivez, il y a aussi l'autre côté de la médaille à considérer. Comment peut-on régler ce problème?

M. Rubin : Je pense personnellement que le gouvernement du Canada a les moyens de mettre plus qu'une masse d'information inutile dans ses sites Internet, qu'il peut partager avec les Canadiens beaucoup plus de documents, en commençant par les ordres du jour du Cabinet et en ouvrant le Cabinet du premier ministre. La mise à l'heure des pendules doit commencer avec l'accès à certains dossiers. J'ai ouvert des champs nouveaux à maintes et maintes reprises. Les gens disaient qu'il était impossible d'obtenir les notes de breffage du premier ministre. Bien entendu, maintenant on nous refuse les ordres du jour, mais je trouve parfois un moyen. Plus ils cherchent à m'éviter, plus je trouve des portes dérobées pour trouver ce que je veux.

Le sénateur Stratton : On croirait entendre un pirate informatique.

M. Rubin : Il faut être persistant. Il faut chercher la bonne ouverture. Cependant, il ne faudrait pas être obligé de chercher les ouvertures. Il ne devrait pas être nécessaire d'avoir des défenseurs de la cause de l'information comme moi; tout le monde devrait pouvoir trouver l'information et l'utiliser sélectivement.

Le sénateur Stratton : Je parlais plutôt de la réalité du fait que vous devez attendre un an pour obtenir une réponse du ministère de la Santé. Vous pouvez dire qu'il n'y a qu'à affecter davantage de personnel à ce travail. Mais si vous avez une situation au ministère de la Santé, par exemple, où vous êtes confrontés à un sujet brûlant et que tout d'un coup tout un chacun veut accès à cette information-là, tout de suite, comment conciliez-vous les deux? C'est un réel problème à mes yeux.

M. Rubin : Il faut avoir la volonté. Il faut certaines ressources. Il faut un système d'archivage beaucoup plus efficient. Vous ne concentrez pas toute votre attention, comme on l'a entendu dans les nouvelles ces derniers jours, sur des mécanismes d'évitement

access requester wants and delaying things more. You do your job honestly, you try to communicate forthright and you do not zip the mouths of every minister.

I have a request in for the access to information changes and correspondence with the government and some of the parties with the extra secrecy deals. They want two and a half to three months to deal with that, yet they have come in front of the committee and stated their cases. Why can I not get that information from the government?

Prior consent is a big one, particularly in health and safety records. Instead of these extra secrecy deals, you have disclosure deals and part of that disclosure deal package is getting prior consent to the release, or the government takes it upon itself to devote some of its resources or its technology to a proactive system.

I am not saying that you can do it in each hot potato case, but time and again issues like climate change keep coming up. Rather than getting blank pages 10 months later about what Environment Canada or Natural Resources Canada thinks about one thing or another, you should get something about the content or whether a clean air act will come in advance of the climate change initiatives.

Mr. McKie: Let me suggest something practical, and I will use National Defence as an example. They have had to deal many hot button issues with Afghanistan, and they have dealt with them effectively. When they get a request, they will scan the documents and create a PDF right away. They anticipate that people will call. I call, and that afternoon I can either pick it up or have it couriered to me. I get a CD that has all of the requests on there. Nothing has to be photocopied and nothing has to be retrieved from the archives. It is an efficient system and it is done.

There was a reference made to poor recordkeeping. The problem, however, is that more often than not we have to deal with poor recordkeeping, that is, departments that have not come out of the dark ages when it comes to dealing with documents, and we pay the price for that. It is a simple thing that can be done because there are no bottlenecks at DND. Once something is released, it is out there and it is not a problem whatsoever. More departments can routinely do that and post the information on their websites, for example. That way, you can direct someone to the website and to that PDF file.

There have been cases where certain departments have been overwhelmed because of some requests that I have made. They have hired a consultant to come in for a month or two and help with the backlog. I know that Health Canada does that, and I am

créatif en essayant de deviner ce que les demandeurs d'information cherchent et en faisant traîner encore davantage les réponses. Vous faites votre travail honnêtement, vous cherchez à communiquer franchement et vous ne bâillonnez pas chaque ministre.

J'ai présenté une demande portant sur les changements au régime d'accès à l'information et la correspondance entre le gouvernement et certaines des parties qui bénéficient de protections spéciales du secret. Ils me demandent deux à trois mois pour répondre, et pourtant ces parties ont comparu devant le comité et ont fait valoir leurs arguments. Pourquoi ne puis-je obtenir cette information du gouvernement?

Le consentement préalable est un gros morceau, particulièrement dans le cas des documents relatifs à la santé et à la sécurité. Au lieu d'avoir ces arrangements de protection spéciale du secret, vous pourriez avoir des arrangements de divulgation comportant le consentement préalable à la communication, ou alors le gouvernement prend sur lui de consacrer une partie de ses ressources ou de sa technologie à un système proactif.

Je ne dis pas qu'on peut le faire dans le cas de chaque affaire chaude, mais les sujets comme le changement climatique ne cessent de revenir sur le tapis. Au lieu de recevoir des pages blanches dix mois plus tard sur ce qu'Environnement Canada ou Ressources naturelles Canada pensent de l'une ou l'autre chose, on devrait donner une idée du contenu ou indiquer si une loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique va être déposée avant les initiatives relatives au changement climatique.

M. McKie : Permettez-moi de suggérer une solution pratique, et je prendrai comme exemple le ministère de la Défense nationale. Il a été confronté à quantité de sujets chauds avec l'Afghanistan et il s'est débrouillé très efficacement. Lorsqu'il reçoit une demande, il balaie les documents et crée un fichier PDF immédiatement. Il prévoit que les gens vont appeler. J'appelle, et le même après-midi je peux soit ramasser l'enveloppe soit me la faire envoyer par messenger. J'obtiens un CD qui comporte les réponses à toutes mes demandes. Il n'y a rien à photocopier et rien à extraire des archives. C'est un système efficient et qui marche.

Quelqu'un a parlé de mauvais archivage. Le problème, cependant, est que le plus souvent nous sommes confrontés à un mauvais archivage, autrement dit à des ministères qui ne sont pas sortis du moyen-âge avec leur système de gestion des documents, et c'est nous qui en payons le prix. C'est simple à réaliser car il n'y a pas de goulot d'étranglement au MDN. Une fois qu'un renseignement est communicable, il est disponible et ce n'est pas un problème de l'obtenir. La plupart des ministères pourraient le faire routinièrement et afficher l'information sur leur site Internet, par exemple. Ainsi, ils pourraient diriger un demandeur sur le site Internet et sur ce fichier PDF.

Il est arrivé que certains ministères soient débordés par certaines demandes que j'ai faites. Ils ont engagé un consultant pour un mois ou deux pour éponger l'arriéré. Je sais que Santé Canada le fait et je suis sûr que d'autres ministères ont des

sure other departments have discretionary budgets that allow them to do that. Those are two practical ways that departments can deal with the bottlenecks.

Senator Stratton: You would not mind seeing a recommendation to that effect.

Mr. McKie: Absolutely, to get their technologies up to snuff.

Senator Stratton: With respect to policy papers or position papers within the ministerial realm, you are throwing ideas back and forth, essentially. From department to department, there is a crossover and your thinking is evolving. What you start off with here can be 180 degrees different from where you end up. That is not abnormal at all.

Because that is a policy thinking, an evolution of an idea into an actual policy, would you not think that that should remain confidential, as it evolves, until a certain date thereafter? When you first start with an idea for a policy, you are not aware of all that is out there. As you get fed information from other departments, your thinking evolves, and that thinking should remain confidential for a certain length of time. Would you not agree with that?

Mr. Rubin: There are so many policy shops in Ottawa doing work — I am not sure what kind — whose meetings are not necessarily recorded, so that is part of the problem right there.

The policy advice exemption is something that should not even be there. That might sound startling, but does this business of full and frank discussion really occur? If it does, why should Canadians not be privy to it? Why are there not verbatim transcripts kept of the meetings? If the issue is that of a security, legal or budget nature, then that is understandable. However, much of the broad swath of what is called “policy advice” is factual discussions, and there are options.

Things can be misinterpreted. For example, the meat packers went to court to prevent me from getting access to meat inspection reports, because they could be misinterpreted. The fact of the matter is that inspectors do their jobs professionally; people try to put forth their best efforts; public servants are doing that. I do not see what the problem is in most cases.

In my view, hiding behind acts and exemptions is not helpful to a democratic dialogue. I do not have a great dilemma with that area. There are other things in law enforcement and security where I can see certain narrow exemptions, but the 20 years in the Bill C-2 regarding policy advice being upheld is out of date and self-defeating.

Mr. McKie: It speaks to the definition of what we mean by “public sphere.” Do we want the public sphere to be a place of sober discussion? The problem with much of the depiction of policy is that it is always presented as a done deal, and Canadians

budgets discrétionnaires qui leur permettent d'en faire autant. Voilà deux façons pratiques dont les ministères peuvent liquider les goulots d'étranglement.

Le sénateur Stratton : Il ne vous déplairait pas de voir une recommandation à cet effet.

M. McKie : Absolument, pour qu'ils mettent leur technologie à la page.

Le sénateur Stratton : Pour ce qui est des documents d'orientation ou exposés de position au niveau ministériel, il s'agit là à toutes fins pratiques de simples échanges d'idées d'un ministère à l'autre qui font évoluer la pensée. Le point de départ peut être radicalement différent du point d'arrivée. Ce n'est pas inhabituel du tout.

Du fait qu'il s'agit d'une réflexion, du cheminement d'une idée en attendant qu'elle se traduise par une politique réelle, ne pensez-vous pas que cela devrait rester confidentiel, au fil de son évolution, jusqu'à une certaine date ultérieure? Lorsque vous commencez avec une idée de politique, vous ne pouvez pas connaître tous les éléments à prendre en compte. Au fur et à mesure que vous recevez des renseignements d'autres ministères, votre pensée évolue et cette pensée devrait rester confidentielle pendant un certain temps. N'êtes-vous pas d'accord avec moi?

M. Rubin : Il y a tellement de boutiques de réflexion qui font du travail à Ottawa — je ne sais pas trop de quelle sorte — et dont les réunions ne sont pas nécessairement enregistrées, et vous avez là tout de suite une partie du problème.

L'exclusion des conseils relatifs aux politiques ne devrait même pas exister. Cela peut vous étonner, mais est-ce que cette notion de discussion complète et franche correspond réellement à la réalité? Si oui, pourquoi les Canadiens ne devraient-ils pas en être informés? Pourquoi ne fait-on pas des transcriptions verbatim de ces réunions? C'est compréhensible si le sujet traité est la sécurité, un avis juridique ou le budget. Cependant, la plus grande partie de ce que l'on appelle « conseils relatifs à la politique » sont des discussions factuelles et il y a alors des options.

Il peut y avoir des interprétations erronées. Par exemple, les industriels de la viande sont allés en justice pour m'empêcher d'accéder aux rapports d'inspection de la viande, parce qu'ils risquaient d'être mal interprétés. Le fait est que les inspecteurs leur travail de manière professionnelle, chacun fait de son mieux, les fonctionnaires aussi. Je ne vois pas quel est le problème dans la plupart des cas.

À mon avis, se cacher derrière des lois et des exemptions n'est pas utile pour un dialogue démocratique. Je n'ai pas de grand dilemme à cet égard. Il y a d'autres aspects du travail policier et de la sécurité où je peux concevoir certaines exceptions étroites, mais les 20 années d'exclusion dans le projet de loi C-2 pour les conseils relatifs à la politique sont une pratique dépassée et auto-destructrice.

M. McKie : Cela nous amène à ce que l'on entend par « sphère publique ». Veut-on que la sphère publique soit un lieu de discussion rationnelle? Le problème avec la description de la plupart des politiques, c'est qu'on les présente toujours comme

rarely have any insight into how that policy has evolved and what options were considered. For democracy, it is important for us to have access to those things.

There may be occasions where it is not helpful for us to have that information, but that should not be our default position; that should be the exception. I mentioned the case of whether border guards should have guns. It was important at that time for Canadians to know — and they did find this out — that having guns was an option that was discussed, because the border guards were concerned about their safety; nevertheless, that did not end up in the final public document.

Without recourse to those drafts and that kind of discussion, Canadians have no way of knowing. Sometimes, the only way to judge the quality of a decision is to know how they got to that place. As the saying goes, you do not want to know what goes into a sausage because you would never eat it; the same cannot be said for policies. That is on the other side of the ledger. We need to know what goes into a policy discussion so that things are not depicted as black and white, just operating out of the blue. As you know, life is filled with shades of grey. We in the media end up reporting on the black and white, and that is one of the reasons people are tuning out, and that goes back to some of my academic work. People are saying life is not like that. Life is not just this answer or that answer. It is the stuff in between, and we are not getting that.

Mr. Rubin: I will add the example at hand, namely, policy advice in terms of Bill C-2. Where is it? Where are all the private consultations and the deliberations that went on behind the scenes? It would help you and us to intelligently understand the bill.

I happened to go to a technical briefing when the bill was first introduced. I found some of the explanations very confusing at the time and not forthright. That is a prime example right here and now of what is wrong.

Senator Stratton: In the private business sector, in determining the direction your company will take, say, the discussions can get off the wall, as they should, as you well know. Are you not afraid of creating chills by allowing that kind of freedom of thought and searching for the appropriate answer?

Mr. McKie: Yes, I am. It is a scary thought to know that people would have access to all your discussions. One would censor themselves. What is the alternative? What is the trade-off? If the trade-off is public safety and public interest, maybe that is something we must live with.

Senator Stratton: I think you would be stuck with a pretty good chill there.

Mr. McKie: Yes, that could happen.

Senator Stratton: I do not think any government or business would want that.

une affaire conclue et les Canadiens ont rarement l'occasion de suivre comment cette politique a évolué et quelles options ont été envisagées. Il est important, dans une démocratie, d'avoir accès à ces choses.

Il peut y avoir des cas où il pourrait être néfaste de nous communiquer cette information, mais ce ne devrait pas être la position automatique, mais l'exception. J'ai mentionné la question de savoir si les gardes-frontières devraient être armés. Il était important à cette époque que les Canadiens sachent — et ils ont fini par le savoir — que cela a été envisagé comme option parce que les gardes-frontières craignent pour leur sécurité; mais finalement, cela ne s'est pas retrouvé dans le document public.

Sans l'accès à ces brouillons et à ce genre de discussion, les Canadiens n'ont aucun moyen de savoir. Parfois la seule façon de juger de la qualité d'une décision est de savoir comment on en est arrivé là. On a coutume de dire : qu'il vaut mieux ne pas savoir ce que l'on met dans les saucisses, car sinon l'on n'en mangerait jamais »; mais la même chose ne vaut pas pour les politiques. Il faut savoir quelles considérations sont entrées dans une discussion sur une politique afin que les choses ne soient pas présentées comme noir et blanc, comme venues de nulle part. Comme vous le savez, la vie est faite de nuances de gris. Nous, dans les médias, finissons par tout peindre en noir et blanc, et c'est l'une des raisons pour lesquelles les gens se désintéressent, comme je l'explique à mes étudiants. Les gens disent que la vie ne ressemble pas à cela. Dans la vie, vous n'avez pas seulement le choix entre telle ou telle réponse. Il y a toutes les possibilités intermédiaires, et on nous en prive.

M. Rubin : J'ajoute l'exemple qui nous occupe, à savoir les avis relatifs au projet de loi C-2. Où sont-ils? Où sont toutes les consultations privées et les délibérations qui se sont déroulées en coulisse? Cela nous aiderait, vous et moi, à comprendre intelligemment le projet de loi.

Il se trouve que j'ai assisté à un breffage technique lorsque le projet de loi a été initialement présenté. J'ai trouvé que les explications prêtaient beaucoup à confusion et manquaient de franchise. C'est un excellent exemple, ici sous nos yeux, de ce qui ne va pas.

Le sénateur Stratton : Dans le secteur privé, lorsqu'il s'agit de décider de l'orientation que va suivre votre compagnie, mettons, les discussions peuvent partir dans tous les sens, et c'est une bonne chose, comme vous le savez. Ne craignez-vous pas d'entraver ce genre de liberté de pensée et de recherche de la voie appropriée?

M. McKie : Certes. Il est effrayant de savoir que les gens auront accès à toutes vos discussions. Les gens commenceront à se censurer. Quelle est la solution de rechange? Quelle est l'alternative? Si la sécurité publique et l'intérêt public doivent en souffrir, peut-être faut-il l'accepter.

Le sénateur Stratton : Je pense que vous vous retrouveriez avec une grosse inhibition sur les bras.

M. McKie : Oui, cela pourrait arriver.

Le sénateur Stratton : Je pense que ni une entreprise ni un gouvernement ne voudrait de cela.

Mr. McKie: That is where certain exemptions will and do kick in.

Senator Day: It is refreshing for you to tell us how it really works. We have talked about this theoretically for some time now. Some of your answers have prompted the questions I will be asking.

The fundamental aspect of this is that you have right of access under certain conditions to government institution records.

You are quite right that the definition of record is very important. Bill C-2 is changing that definition under the Access to Information Act. "Record" means any documentary material, regardless of medium or form. The existing definition reads as follows:

"record" includes any correspondence, memorandum, book, plan, map, drawing, diagram, pictorial or graphic work, photograph, film, microform, sound recording, videotape, machine readable record, and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof;

The portion of that definition that reads "and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics" is similar to the proposed new definition — "record" means any documentary material, regardless of medium or form — which is, therefore, is restrictive. It is considerably less than what appeared in the first definition. In other words, the definition in the proposed amendment is one part of the current definition.

It is important to get that on the record. You have made the point already. I did not want to interrupt the flow of discussion, but it is quite restrictive compared to the existing law.

Mr. Rubin: You should look at that part of Bill C-2 in conjunction with clause 163 on pages 123 and 124. If you cannot accomplish it in the proposed legislation, you accomplish it by regulations. You prescribe limits in respect to the format in which records are to be provided, and you prescribe limits in respect of records that can be produced from machine-readable documents.

There are implications to doing that because if you have narrowed in the documentary evidence definition your idea of records — and I think the courts will acknowledge that documentary means less — then you have taken on regulations and given civil servants behind closed doors the ability to say that Dave McKie is not going to obtain his database for clinical trial investigations and so on. Not only is it raw data, but it may be in a machine-readable format that does not allow for it to be extracted immediately. Therefore, we will say no.

Senator Day: I thank you for bringing this to our attention. You spoke with respect to the regulations that can be generated. That is at page 124 of the bill. That flows from a new right that appears to be granted, which will be influenced by new regulation, as you indicate.

M. McKie : Et c'est là où interviendraient et interviendront certaines dérogations.

Le sénateur Day : Il est rafraîchissant de vous entendre expliquer comment les choses fonctionnent réellement. Nous en parlons ici sur le plan théorique depuis quelque temps. Certaines de vos réponses m'ont inspiré les questions que je vais poser.

Le principe fondamental dans tout cela, c'est que vous avez le droit d'accès, sous certaines conditions, aux archives des institutions gouvernementales.

Vous avez raison de dire que la définition de document est très importante. Le projet de loi C-2 modifie cette définition par rapport à celle de la Loi sur l'accès à l'information. « Document » : éléments d'information, quel qu'en soit le support. La définition actuelle se lit ainsi :

« document » : tous éléments d'information, quels que soient leur forme et leur support, notamment correspondance, note, livre, plan, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microformule, enregistrement sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d'information.

La partie de cette définition disant « tous éléments d'information, quels que soient leur forme et leur support » est identique à la nouvelle définition proposée — « document » : éléments d'information, quel qu'en soit le support — ce qui est plus restrictif. C'est beaucoup moins ouvert que ce qui figurait dans la première définition. Autrement dit, la définition nouvelle n'est qu'une partie de la définition actuelle.

Il est important que cela se sache. Vous l'avez déjà fait ressortir. Je ne voulais pas interrompre la discussion, mais c'est une définition plutôt restrictive comparée à la loi actuelle.

M. Rubin : Il faut lire cette partie du projet de loi C-2 parallèlement à l'article 163, aux pages 123 et 124. Si vous ne pouvez faire ce que vous voulez dans la loi elle-même, vous le faites par un règlement. Vous prescrivez les restrictions applicables au support sur lequel le document peut être communiqué et vous prescrivez les restrictions applicables à la préparation du document issu de documents informatisés.

Cela comporte des conséquences car si vous avez rétréci la définition de document — et je pense que les tribunaux admettront qu'elle est plus restrictive — alors vous avez donné par règlement aux fonctionnaires le droit de dire, derrière des portes fermées, que Dave McKie n'obtiendra pas sa base de données sur les essais cliniques, et cetera. Non seulement s'agit-il de données brutes, mais elle peut se présenter sous format informatique qui n'autorise pas une extraction immédiate. Par conséquent, ce sera un refus.

Le sénateur Day : Je vous remercie d'attirer notre attention là-dessus. Vous avez parlé des règlements qui peuvent être produits. Cela se trouve à la page 124 du projet de loi. Cela semble découler d'un nouveau droit qui semble avoir été conféré, qui sera influencé par un nouveau règlement, comme vous le dites.

On page 117, clause 143 purports to add a new section, (2.1) to section 4 of the existing act. Proposed new section (2.1) states, in part, “and, subject to the regulations” — that is what we just talked about — “provide access to the record in the format requested.” Therefore, you can request in a format —

Mr. Rubin: Subject to the regulation.

Senator Day: Yes. They giveth and then they taketh away. That is something we will want to look at.

I should like you to look at this proposed new section. You talked earlier about the purpose and importance of the clause, as well as creating some obligation on the government. Does this give you some comfort? Proposed new section (2.1) reads as follows:

The head of a government institution shall, without regard to the identity of a person making a request for access to a record under the control of the institution, make every reasonable effort to assist the person in connection with the request, respond to the request accurately and completely...”

Does that reading give you some comfort? Will that help you?

Mr. Rubin: Not particularly. With respect to the words “reasonable effort” —

Senator Day: The wording is, “every reasonable effort.”

Mr. Rubin: I am sure one can document any situation you want, but “reasonable” has implications, even in the courts. It means not your best effort. That is where I have a problem with this proposed new section.

If the intent of this was to put in what I have been talking about, a more proactive service, they have not addressed the delivery. They have not improved the record management system or given more force to the access community in terms of how they can deliver the service to the public. They have added new exemptions that will complicate the lives of those in government by creating more work and more delays.

How can one call this section a meaningful section, particularly without a purpose section that says you have a statutory obligation and a right to know? Your service is not because you feel it is reasonable; there is an obligation and a service to perform, a duty to document and a duty to provide that service.

Senator Day: Mr. McKie, do you have any comment regarding that wording — that is, “make every reasonable effort to assist the person in connection with the request”?

Mr. McKie: People will always insist they make reasonable efforts, but it is a matter of definition. The spirit of the act now is such that you should always make a reasonable effort, but people do not, for whatever reasons.

Senator Day: That must be part of the reason for this proposed new section.

À la page 117, l'article 143 ajoute un nouveau paragraphe (2.1) à l'article 4 de la loi actuelle. Ce projet de nouveau paragraphe (2.1) stipule, entre autres : « et, sous réserve des règlements, lui communiquer le document sur le support demandé ». Par conséquent, vous pouvez demander un certain support —

M. Rubin : Sous réserve des règlements.

Le sénateur Day : Oui. Ils donnent d'une main et reprennent de l'autre. Nous allons devoir nous pencher là-dessus.

J'aimerais que vous regardiez ce nouveau paragraphe. Vous avez parlé de l'objet et de l'importance de la clause, qui crée une certaine obligation pour le gouvernement. Est-ce que cela vous rassure? Le nouveau paragraphe (2.1) dit ceci :

Le responsable de l'institution fédérale fait tous les efforts raisonnables, sans égard à l'identité de la personne qui fait ou s'apprête à faire une demande, pour lui prêter toute l'assistance indiquée, donner suite à sa demande de façon précise et complète... »

Est-ce que ce texte vous rassure? Cela vous aidera-t-il?

M. Rubin : Pas particulièrement. Pour ce qui est des termes « efforts raisonnables »...

Le sénateur Day : Le libellé est « tous les efforts raisonnables ».

M. Rubin : Je suis sûr que l'on peut imaginer toutes les situations possibles, mais le terme « raisonnable » comporte des implications, même devant les tribunaux. Ce n'est pas les meilleurs efforts possibles. C'est là où j'ai un problème avec ce nouveau paragraphe.

Si l'intention était de mettre en place ce dont je parle, soit un service plus proactif, ils n'ont pas amélioré la livraison. Ils n'ont pas amélioré le système de gestion des archives ni donné un plus grand poids au demandeur d'accès au niveau de la fourniture du service au public. Ils ont ajouté de nouvelles dérogations qui vont compliquer la vie des fonctionnaires en créant davantage de travail et davantage de retards.

Comment peut-on juger valide ce paragraphe, surtout en l'absence d'une disposition de déclaration d'objet créant une obligation statutaire et le droit de savoir? Vous devez un service non parce que vous le jugez raisonnable, mais parce que vous avez une obligation à remplir, l'obligation d'établir une documentation et l'obligation de fournir ce service.

Le sénateur Day : Monsieur McKie, avez-vous un commentaire concernant ce libellé — c'est-à-dire « fait tous les efforts raisonnables pour lui prêter toute l'assistance indiquée »?

M. McKie : Les gens affirmeront toujours qu'ils font des efforts raisonnables, mais c'est une affaire de définition. L'esprit de la loi aujourd'hui suppose déjà que les gens fassent des efforts raisonnables, mais ils ne le font pas, pour diverses raisons.

Le sénateur Day : Ce doit être en partie le motif de ce nouveau paragraphe proposé.

Mr. McKie: Maybe. I also see it as an escape hatch, where people can say, as they have said to me, I have taken my best shot and that is all I can do.

Senator Day: It says “every reasonable effort to assist...with the request, respond to the request accurately and completely...” Would you be more comfortable if the word “timely” were in there as well?

Mr. McKie: That would help, yes.

Senator Day: I am just following from your discussion earlier of how responsive they have been in the past.

Mr. McKie: “Timely” again is one of those elastic terms. What does “timely” mean? We as journalists are always asking when such and such a policy will be announced, and the politician will say “in a timely manner.” What does that mean?

Senator Day: Lawyers will say “in due course.”

Mr. McKie: That is my only concern with that.

Mr. Rubin: I would word it this way: “The act provides a right to full and timely proactive disclosure and to widespread transparency for greater accountability.” Let us not beat around the bush. It is not just a service. It is more than a service. I think that is more to the point.

Senator Day: We received your material, Mr. Rubin, and we will study it. We appreciate your suggestions. We have had a chance to talk about some of them here today.

Let me turn to another area, and that is what happens in practice with respect to the obligation of a head of a department when a request is made. The reason I want to look at the current practice is to determine whether we need to fine-tune it in order to allow it to work better. Mr. McKie, you talked about the 30-day requirement in section 7 of the ATI, which talks about within 30 days after the request is received the head of the department gives written notice to the person who has made the request as to whether or not he will allow access and (b) says that if access is to be given, give the person who made the request access to the records. Are you saying that you do not get it within 30 days?

Mr. McKie: We get the letter, but not much else.

Senator Day: Does the letter say you can have access?

Mr. McKie: Yes, when they have the material you can have access to it, but it will be an extra 60 days or, increasingly, 90 days.

Senator Day: Have you made the argument with them that it says within 30 days you are supposed to get access to the material?

Mr. McKie: Yes, and they say they have all the legitimate reasons for extending this. Third-party consultation is really one of the major reasons they cite.

M. McKie : Peut-être. J’y vois aussi une porte de sortie, qui permettra aux gens de dire, comme ils me l’ont déjà dit, qu’ils ont fait de leur mieux et ne peuvent faire plus.

Le sénateur Day : Le texte dit « tous les efforts raisonnables pour leur prêter toute l’assistance... donner suite à sa demande de façon précise et complète... » Seriez-vous rassuré si le mot « en temps voulu » figurait là aussi?

M. McKie : Oui, ce serait utile.

Le sénateur Day : Je me souviens de ce que vous disiez tout à l’heure sur leur réceptivité jusqu’à présent.

M. McKie : « En temps voulu » est encore une fois un de ces termes élastiques. Que cela signifie-t-il? Nous, journalistes, demandons toujours quand telle ou telle politique sera annoncée, et le politicien répond « en temps voulu ». Que cela signifie-t-il?

Le sénateur Day : Les avocats disent « en temps utile ».

M. McKie : C’est ma seule réserve à cet égard.

M. Rubin : Je libellerais cela de la manière suivante : « La loi confère le droit à une divulgation complète, rapide et proactive et à une large transparence pour une meilleure responsabilisation ». Ne tournons pas autour du pot. Ce n’est pas seulement un service, c’est plus qu’un service. Cela me paraîtrait plus judicieux.

Le sénateur Day : Nous avons reçu votre mémoire, monsieur Rubin, et nous l’allons l’étudier. Nous apprécions vos suggestions. Nous avons eu l’occasion de parler de certaines d’entre elles aujourd’hui.

Permettez-moi d’aborder un autre domaine, à savoir quelle est dans la pratique l’obligation du chef d’un ministère lorsqu’une demande est présentée. Si je m’intéresse à la pratique actuelle, c’est pour déterminer s’il faut apporter des aménagements pour que les choses aillent mieux. Monsieur McKie, vous avez parlé du délai de 30 jours, prévu à l’article 7 de la LAI pour que le responsable du ministère avise par écrit le demandeur si l’accès sera donné ou non et (b) dans l’affirmative, donne accès aux documents. Dites-vous que vous ne recevez pas cela dans les 30 jours?

M. McKie : Nous recevons la lettre, mais pas grand-chose d’autre.

Le sénateur Day : La lettre précise-t-elle que vous pouvez avoir accès?

M. McKie : Oui, que nous pourrions accéder aux documents lorsqu’ils les auront, mais qu’il faudra attendre 60 jours supplémentaires ou, de plus en plus, 90 jours.

Le sénateur Day : Leur avez-vous rappelé que la loi stipule que vous êtes censé avoir accès aux documents dans les 30 jours?

M. McKie : Oui, ils disent qu’ils ont des raisons légitimes pour dépasser le délai. La raison la plus souvent citée est la consultation d’une tierce partie.

Senator Day: There is provision for extension of time, but this triggers what you were saying. They do not like the Information Commissioner to get involved, but any extension on the 30 days a notice must be sent to the commissioner, so the commissioner is involved — any extension of time. Does that not help you?

Mr. McKie: Not necessarily, because I believe the mindset of the commissioner is always going to be very reactive and that is that you have to complain. They just do not have the staff to be that proactive. They would never get anything done if they reacted to every situation like that. Perhaps it would help if there were an accompanying obligation for some kind of interim release. In other words, the third-party stuff is holding up a certain portion of the records, but give me what you have within 30 days. I believe that would go a long way.

Senator Day: You said that informally that is what you negotiate in terms of a partial release.

Mr. McKie: That is what I do as part of being my own advocate.

Senator Day: That is helpful, because there is a clause there now, but maybe it is not tight enough. It is a pity that we cannot ask the Information Commissioner to clarify this process, but we have already had him here.

Representatives from the Office of the Information Commissioner who did appear indicated to us that there is a need for a much broader amendment process than the few amendments that appear here. They feel there are far too many restrictions and therefore they advocated not proceeding with the portions of the Access to Information Act in this bill. They said they would much rather wait and do this in the broader picture — in other words, leave things the way they are. What is your position on that?

Mr. Rubin: I do agree that one should delete most of the special extra secrecy provisions, which is the majority under the access to information section. To maintain momentum, like the purpose clause I was suggesting or the tightening up of records, there are few things we could deal with now. There is a section to the effect that officials can hide their perks and salaries, and so there is a section that talks about deputy ministers and their remuneration and so on.

Even if we delete the most offensive parts of Bill C-2, we must still content with a whole swath of disclosure or non-disclosure things, and the whistle-blowing bill or other things, which do a disservice to openness. When the poll section is not under the access act, or the contract section is not under the access act, it gets confusing. Perhaps that is the intent. These things should all be part of a disclosure package.

Le sénateur Day : Une disposition prévoit une prolongation du délai, mais cela déclenche ce que vous dites. Ils n'aiment pas que le commissaire à l'information intervienne, mais toute prolongation du délai au-delà de 30 jours doit faire l'objet d'un avis envoyé au commissaire, si bien que celui-ci devient compliqué — toute prolongation du délai. Cela ne vous aide-t-il pas?

M. McKie : Pas nécessairement, car le commissaire a pour principe d'être très réactif, c'est-à-dire de n'intervenir que sur plainte. Il n'a tout simplement pas assez de personnel pour être aussi proactif. Ils ne parviendraient jamais à rien faire s'ils devaient réagir à toutes les situations semblables. Ce serait peut-être mieux s'il y avait une obligation corollaire de faire une sorte de communication provisoire. Autrement dit, la consultation de tiers retarde la communication en partie de l'information, mais donnez-moi ce que vous avez dans les 30 jours. Je crois que ce serait un grand progrès.

Le sénateur Day : Vous avez dit que vous négociez déjà officieusement une telle communication partielle.

M. McKie : C'est ce que je fais en ma capacité de défenseur propre.

Le sénateur Day : C'est une précision utile, car il y a déjà une disposition mais peut-être n'est-elle pas suffisamment rigoureuse. Il est dommage que nous ne puissions pas demander au commissaire à l'information de clarifier ce processus, mais il a déjà comparu.

Les représentants du Bureau du commissaire à l'information qui ont comparu ici nous ont dit qu'il fallait un réaménagement beaucoup plus grand que les quelques modifications apparaissant ici. Ils jugent qu'il y a beaucoup trop de restrictions et par conséquent nous recommandent de ne pas adopter les modifications de la Loi sur l'accès sur l'information contenues dans ce projet de loi. Ils disent qu'ils préfèrent attendre une réforme de plus grande envergure — autrement dit, laisser les choses en l'état. Quelle est votre position à ce sujet?

M. Rubin : Je conviens qu'il faudrait supprimer la plupart des dispositions spéciales établissant une confidentialité supplémentaire, qui représentent la majorité des changements dans la partie sur l'accès à l'information. Pour préserver la dynamique, certaines choses pourraient être faites tout de suite, comme par exemple l'ajout de la disposition déclaratoire d'objet que je préconisais ou la meilleure tenue d'archives. Il y a aussi une disposition permettant aux fonctionnaires de cacher leurs avantages et salaires, et il y a donc un article qui parle des sous-ministres et de leur rémunération et cetera.

Même si l'on supprime les parties les plus odieuses du projet de loi C-2, il subsistera néanmoins toute une série de dispositions de divulgation ou non-divulgation, avec notamment la Loi sur la dénonciation, qui sont contraires à la transparence. Lorsque l'article relatif aux sondages ne figure pas dans la Loi sur l'accès, ou l'article sur les contrats ne figure pas dans la Loi sur l'accès, cela devient déroutant. C'est peut-être le but recherché. Toutes ces choses devraient être groupées dans un texte relatif à la divulgation.

Just to give you the idea, on page 92, clause 106, it says that the Governor-in-Council may appoint persons to the following positions and fix their remuneration. I would add to that the following: "...and disclose their exact remuneration." The Conservatives in particular, at least provincially, and the provincial acts do have this, say it is time and do legally allow the details of certain benefits, perks, severance and so on to be released. We should be able to get the will and attitude changed through the simple means of disclose your own and then you will disclose more. That is my way of looking at it. A simple amendment like that, even under the current act, could be useful.

To answer your main point, I do see this as very damaging to the bill if it stands as is; however, the analysis and implications of this have to be clear.

Let me put it to you this way: Back when Mr. Harris introduced the common sense revolution in Ontario, introduced Bill 26, which was an omnibus bill like this one in many respects — it had sections that dealt specifically with the freedom of information and protection of privacy, added exemptions, jacked up fees. I do not think the Ontario act, as a frequent user there as well, has ever recovered from that. That is what will happen if you do this here now too.

The Deputy Chairman: Mr. Rubin, could I ask you please to try and shorten your answers a bit.

Mr. Rubin: The only other point I was going to make is that Mr. Harris' Bill 26 had other implications for disclosure in other sections of the bill, just like Bill C-2 does. It is a shame that people have not been forthright or have hidden from these sections in other parts of the bill. They should be a group together because they all relate. Why keep lobbyist meeting records when you do not keep records on other kinds of meetings? Where is the consistency and disclosure?

Senator Day: Have either of you had any experience with respect to the Canada Elections Act and the disclosure provisions under that act? We have been informed that Bill C-2 will bring the Access to Information Act into play with respect to the Canada Elections Act, so the Chief Electoral Officer is concerned that he has two pieces of legislation and sometimes inconsistencies with respect to disclosure. Rather than amending the Canada Elections Act for election matters and keeping it all there, now we have the Access to Information Act and the Canada Elections Act with disclosure provisions.

The Chief Electoral Officer's particular concern — and I wish to have your comment — was the possibility that election documents could now be subject to disclosure, and that gets into

Juste pour vous donner une idée, à la page 92, à l'article 106, il est dit que le gouverneur en conseil peut nommer des personnes aux postes suivants et fixer leur traitement. Pour ma part, j'ajouterais ce qui suit : « ... et divulguer leur rémunération exacte ». Les conservateurs en particulier, du moins au niveau provincial — et les lois provinciales comportent cette disposition — disent qu'il est temps de faire cela et d'autoriser légalement la communication des détails de certains avantages et à-côtés, indemnités de départ, et cetera. Il faudrait pouvoir changer la volonté et les mentalités par le moyen tout simple consistant à dévoiler son propre salaire, et ensuite on en dévoilera davantage. C'est ma façon de voir les choses. Un amendement tout simple comme celui-ci, même dans le projet actuel, serait utile.

Pour répondre à votre argument principal, si l'on adopte ces mesures telles quelles, cela fera grand tort à la loi; cependant, il faut que l'analyse et les conséquences soient très claires.

Disons les choses ainsi : lorsque M. Harris a apporté sa « révolution du bon sens » en Ontario, il a introduit le projet de loi 26, qui était une loi-cadre ressemblant à celui-ci à bien des égards — il comportait des articles traitant spécifiquement de la liberté de l'information et de la protection de la vie privée, ajoutant des exemptions, augmentant les droits. Je ne crois pas que la loi ontarienne, dont je suis également un usager fréquent, n'ait jamais surmonté les coups ainsi portés. C'est ce qui arrivera aujourd'hui ci, si vous adoptez cela.

La vice-présidente : Monsieur Rubin, puis-je vous demander d'essayer d'abrégier un peu vos réponses, s'il vous plaît.

M. Rubin : L'autre chose que j'allais dire, c'est que le projet de loi 26 de M. Harris avait d'autres répercussions sur la divulgation, contenues dans d'autres articles du projet de loi, tout comme c'est le cas du projet de loi C-2. C'est une honte que les gens n'aient pas fait preuve de franchise ou se soient voilés les yeux devant ces articles dans d'autres parties du projet de loi. Il faudrait les grouper tous ensemble car ils sont apparentés. Pourquoi consigner le contenu des réunions avec des lobbyistes si vous n'êtes pas obligé de consigner le contenu d'autres sortes de réunions? Où sont la cohérence et les divulgations?

Le sénateur Day : Est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous avez une expérience de la Loi électorale du Canada et des dispositions relatives à la divulgation qu'elle renferme? On nous a dit que le projet de loi C-2 allait faire en sorte que la Loi sur l'accès à l'information se répercute sur la Loi électorale du Canada, si bien que le directeur général des élections craint de se retrouver avec deux lois sur les bras contenant des dispositions parfois contradictoires en matière de divulgation. Au lieu de modifier la Loi électorale du Canada et inscrire toutes les dispositions relatives à la divulgation en matière électorale, nous avons maintenant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi électorale du Canada comportant toutes deux des dispositions sur la divulgation.

Le directeur général des élections — et j'aimerais votre avis — craint en particulier que les documents électoraux soient maintenant sujets à la divulgation, ce qui soulève des problèmes

privacy issues. That was the discussion we had when the Chief Electoral Officer was here. Have you had any experience in that area?

Mr. McKie: No.

Mr. Rubin: I have applied for certain records, or attended there and seen certain election records. If the Access to Information Act will not take the back seat, and it is a predominant notion as a right, and the Chief Electoral Officer is now one of the officials covered under the proposed amendments — certain other officials are not, like the parliamentary budget officer and the conflict of interest and Ethics Commissioner should be — then you will have to deal with the dual situation. That is what is called accountability. It does not mean that certain things will not be exempt, but it may mean, particularly if you are appointed by both Houses, as I understand for quite a period of time as a Chief Electoral Officer, your office too should have certain records open. It does not mean records that are sensitive records in terms of the whole voting process. I know he was referring to the chit system in the Gore/Bush situation and so on. I do not know if that kind of thing does a disservice. I think it should be taken on a case-by-case basis, but you do just boot the Access to Information Act out of this new area like other agencies are saying. I believe he was genuinely trying to work out how this would work. That is positive.

Senator Cowan: I was going to explore the business about security as a reason for not disclosing, and also the policy discussions that Senator Stratton spoke about. Those areas have been covered, so I will defer.

Senator Joyal: You gentlemen testified at the House of Commons. Were any of the suggestions you made there received and introduced as amendments in the legislation?

Mr. Rubin: A small, positive one was introduced in the regulations on page 207. It is the contract situation where you could disclose contracts.

Senator Day: Is that at page 207 of this bill?

Mr. Rubin: Yes. Clause 312 says that “the Governor-in-Council may make regulations.” I would change that to “shall make regulations.” I consider part (e), on contracts, to be an advance. Under (e), I would add the words “immediate, within 10 calendar days.” Then that piece would read “requiring the immediate, within 10 calendar days, public disclosure of basic information on contracts entered into by Her Majesty for the performance of work, the supply of goods or the rendering of services and having a value in excess of \$10,000.” That was one of the few additions.

Some play has been made that adding in draft regulations and taking out the 15-year exemption was an advance. I do not think it was, given the working papers and auditing notes. Unfortunately, I do not think they listened too well. I do not see very many substantive changes here. It is very disappointing, as I said in my opening remarks, that agencies that get such sweet

de protection de la vie privée. C’est ce qui ressort de la discussion que nous avons eue avec le directeur général des élections ici. Avez-vous quelque expérience dans ce domaine?

M. McKie : Non.

M. Rubin : J’ai demandé certains dossiers ou suis allé sur place et ai vu certains documents électoraux. Si la Loi sur l’accès à l’information ne va pas être reléguée au second rang, et l’accès est un principe de droit éminent, et le directeur général des élections est maintenant l’un des responsables couverts par les changements proposés — certains autres ne le sont pas, comme le directeur parlementaire du budget et le commissaire aux conflits d’intérêts et à l’éthique qui devraient l’être aussi — alors vous allez devoir vous adapter à l’existence des deux lois. C’est ce que l’on appelle la responsabilité. Cela ne signifie pas que certaines choses ne pourront être exemptes, mais cela peut signifier, particulièrement si vous êtes nommé par les deux Chambres, comme le directeur général des élections l’est depuis pas mal de temps, que votre service lui aussi devra donner accès à certaines archives. Cela ne couvre pas forcément des documents sensibles du point de vue du processus électoral. Je sais qu’il faisait allusion aux bulletins de vote dans la situation Gore/Bush, et cetera. Je ne sais pas si ce genre de chose serait néfaste. Je pense qu’il faut regarder cela au cas par cas, mais il ne faut pas pour autant exclure la Loi sur l’accès à l’information de tout ce nouveau domaine, comme le demandent d’autres organismes. Je crois qu’il voulait sincèrement voir comment tout cela marcherait. C’est positif.

Le sénateur Cowan : J’allais aborder la question de la sécurité, invoquée comme motif de non-divulgaration, et aussi les discussions d’ordre politique dont parlait le sénateur Stratton. Ces points ont été couverts, et je vais donc me désister.

Le sénateur Joyal : Messieurs, vous avez témoigné au Comité de la Chambre des communes. Est-ce que certaines de vos suggestions ont été acceptées et ont fait l’objet d’amendements au projet de loi?

M. Rubin : Un petit changement positif a été introduit à la page 207, concernant le pouvoir de réglementation. Il s’agit des contrats et de leur divulgation.

Le sénateur Day : Est-ce à la page 207 de ce projet de loi?

M. Rubin : Oui. L’article 312 dit que le « gouverneur en conseil peut, par règlement... » J’en ferais plutôt une obligation. Je considère l’alinéa e), sur les marchés, comme un progrès. Sous e), j’ajouterais les mots « immédiate, dans les dix jours civils ». Ainsi, cela se lirait ainsi : « exiger la communication immédiate, dans les dix jours civils, des principaux éléments d’information concernant les marchés de fournitures, les marchés de services ou les marchés de travaux passés avec Sa Majesté et ayant une valeur qui dépasse 10 000 \$ ». Cela a été l’un des rares ajouts.

D’aucuns prétendent que l’ajout des ébauches de règlements et la suppression de l’exemption de 15 ans représentent un progrès. Je n’en suis pas sûr, vu l’absence des documents de travail et notes de vérification. Malheureusement, je ne crois pas qu’ils aient très bien écouté. Je ne vois pas beaucoup de changements très conséquents. Il est très décevant, comme je l’ai dit dans mes

deals like AECL do not bother to come in front of you — maybe they were invited — to give a greater degree of accountability. We are opening ourselves up to question, and they should as well.

The Deputy Chairman: Thank you very much. I have just a short question just to wrap up, if I may.

Mr. McKie, in response to Senator Cochrane, you noted that you often compromised with government departments in order to get some information rather than none. With that spirit of compromise in mind, do you see a compromise available in regard to clause 150 on page 120 of the bill? It concerns the secrecy of audit records. I should point out that when he was before us yesterday, the Access to Information Commissioner strongly suggested that clause 150 be removed completely from the bill.

Mr. Rubin: If you were listed off on proactive disclosure legislation, you should make it very proactive that audits are immediately releasable because they do play such a significant role. If you were to leave in a clause, put it in a positive sense, which it is not there. It could then stay; otherwise, it should be deleted. Recognizing the importance of the auditor or that process is useful.

Mr. McKie: I have nothing to add.

Senator Stratton: This is on an entirely different topic, if I may.

I wanted to bring to the attention of the committee that the committee has received a letter from Mr. MacKinnon, National Director of the Liberal Party of Canada. It is addressed to Mr. Lafrenière, as I understand it. You may or may not have it, madam. If you do not, my apologies. That is why I am bringing it to your attention. If we have not seen it, could I suggest that the letter be distributed? I think it should be so that we are aware of it. It gives both sides a chance to react. I will read it briefly; you can take a look at it so you have the opportunity to respond.

Senator Day: I find it strange that the letter should be coming from you when we have not had a chance to see it.

Senator Stratton: That is why I am suggesting to you that it should be distributed so that we are all aware of it.

Senator Day: Why do not we take our break now and let us see this letter and then we will deal with it immediately thereafter.

Senator Stratton: I think we should deal with it immediately because it is a continuation of the issues that we have been dealing with.

The Deputy Chairman: Senator Stratton, I would suggest that you raise that at the beginning of this afternoon's session.

Senator Stratton: Yes. I want to be fair to make sure that everybody knows. It is just that he is refusing to respond.

remarques liminaires, que les organismes qui obtiennent de telles conditions de faveur comme l'EACL ne prennent pas la peine de comparaître devant vous — peut-être ont-elles été invitées — pour apporter une plus grande reddition de comptes. Nous nous soumettons à vos questions, et elles le devraient aussi.

La vice-présidente : Merci beaucoup. J'ai juste une courte question pour conclure, si vous le permettez.

Monsieur McKie, vous avez dit en réponse au sénateur Cochrane que vous passez souvent des compromis avec les ministères pour obtenir quelques informations, plutôt que rien du tout. Dans cet esprit de compromis, pensez-vous qu'un compromis serait possible concernant l'article 150, à la page 120 du projet de loi. Il s'agit du secret des documents de vérification. Je dois vous dire que lorsqu'il a comparu devant nous hier, le commissaire à l'information a fortement prôné la suppression totale de l'article 150.

M. Rubin : Si vous êtes en faveur d'une législation proactive en matière de divulgation, il faudrait spécifier que les rapports de vérification sont immédiatement communicables parce qu'ils jouent un rôle tellement important. Si vous laissez une disposition à cet égard, donnez-lui un sens positif, qui n'est pas là actuellement. Ainsi, la disposition pourrait rester, autrement il faudrait la supprimer. Il est utile de reconnaître l'importance du vérificateur ou de ce processus.

M. McKie : Je n'ai rien à ajouter.

Le sénateur Stratton : J'aimerais aborder un sujet entièrement différent, si vous le permettez.

J'aimerais attirer l'attention du comité sur le fait que nous avons reçu une lettre de M. MacKinnon, directeur national du Parti libéral du Canada. Elle est adressée à M. Lafrenière, si j'ai bien compris. Vous ne l'avez peut-être pas, madame. Si vous ne l'avez pas, mes excuses. C'est pourquoi j'en parle. Si vous ne l'avez pas vue, pourrais-je suggérer de faire distribuer la lettre? Je pense qu'elle devrait l'être afin que tout le monde en prenne connaissance. Ainsi, les deux côtés auront la possibilité de réagir. Je vais vous la lire rapidement; vous pourrez y jeter un coup d'œil pour avoir la possibilité de répondre.

Le sénateur Day : Je trouve étrange que la lettre soit en votre possession alors que nous ne l'avons même pas vue.

Le sénateur Stratton : C'est pourquoi je propose qu'elle soit distribuée, afin que tout le monde la connaisse.

Le sénateur Day : Pourquoi ne pas faire notre pause maintenant et regarder cette lettre, et nous pourrions en parler immédiatement après?

Le sénateur Stratton : Je pense que nous devrions en parler immédiatement car elle s'inscrit dans le même ordre d'idées que les questions dont nous venons de traiter.

La vice-présidente : Sénateur Stratton, je vous suggère de revenir là-dessus au début de la séance de cet après-midi.

Le sénateur Stratton : Oui. Je voulais juste, pour être équitable, mettre tout le monde au courant. C'est simplement qu'il refuse de répondre.

The Deputy Chairman: Senator Stratton, thank you very much.

Gentlemen, thank you for your forbearance. You are excused and we are excused.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability, met this day at 1:50 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: This meeting of the Legal and Constitutional Affairs Committee is now in session. Senator Stratton wishes to speak.

Senator Stratton: I would like to tender an apology to the committee. When I was talking about that letter, I assumed everyone had it. My apologies for doing so. When I received it, I assumed everyone else had received it.

The Deputy Chairman: I thank you very much for that, Senator Stratton.

Senator Day: The letter has been sent to the Chairman. We accept Senator Stratton's apology, but I think it appropriate that the letter be read into the record and submitted.

The Deputy Chairman: Certainly, Senator Day. This is a letter from Steven MacKinnon, the executive director of the Liberal Party of Canada. It reads:

Dear Mr. Lafrenière,

At my presentation before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on September 7, 2006, I stated that I would file a written statement with the committee. Upon review of the session, we believe that we have aired all issues and stated all our substantive objections with Bill C-2. Therefore, we will rely on the record and not submit any additional document. We remain available for consultation at your request.

Yours truly,

Steven MacKinnon

We are meeting to continue the study of Bill C-2, providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing, and measures respecting administrative transparency, oversight and

La vice-présidente : Sénateur Stratton, merci beaucoup.

Messieurs, merci de votre patience. Vous êtes excusés et nous sommes excusés.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêt et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation, se réunit aujourd'hui à 13 h 50 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La vice-présidente : Je déclare ouverte cette séance du comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Le sénateur Stratton a demandé la parole.

Le sénateur Stratton : Je tiens à m'excuser auprès des membres du comité. Lorsque j'ai parlé de cette lettre, j'ai supposé que tout le monde l'avait. Je m'excuse d'avoir soulevé la question. Lorsque je l'ai reçue, j'ai supposé que tout le monde l'avait reçue également.

La vice-présidente : Merci beaucoup de cette précision, sénateur Stratton.

Le sénateur Day : La lettre a été envoyée au président. Nous acceptons les excuses du sénateur Stratton, mais je pense qu'il conviendrait que cette lettre soit lue aux fins du compte rendu et qu'elle soit déposée auprès du comité.

La vice-présidente : Bien sûr, sénateur Day. Il s'agit d'une lettre de Steven MacKinnon, directeur national du Parti libéral du Canada. Elle se lit ainsi :

Monsieur,

Lors de ma comparution devant le comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, le 7 septembre 2006, j'ai déclaré que je présenterai un mémoire écrit au comité. Après avoir fait le point sur la séance, nous croyons avoir examiné toutes les questions et avoir exprimé toutes nos objections de fond au projet de loi C-2. Par conséquent, nous nous en remettons au compte rendu et ne soumettons pas d'autres documents. Nous restons à votre disposition pour le cas où vous souhaiteriez nous consulter de nouveau.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Steven MacKinnon

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêt et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière

accountability. The bill is more commonly known as the federal accountability act.

As senators, our witnesses and members of the public, both here in the room and across Canada on television know, this bill reflects a central portion of the government's agenda and is an important piece of legislation. The committee is giving the bill the extensive, careful and detailed study that it deserves. By the end of the day today, we will have held over 60 hours of meetings on the bill and heard from 90 witnesses.

Our first witnesses this afternoon will continue with the issue of privacy and access to information, which we considered this morning.

I welcome Anne Kothawala, President and CEO of the Canadian Newspaper Association, and David Gollob, the organization's Vice-President of Public Affairs. The Canadian Newspaper Association is the voice of Canada's daily newspaper industry, promoting the positive reputation of newspapers as an important medium that benefits all Canadians.

The association is a vigorous champion of journalistic freedom and democratic reform. It is an important source of industry information, trends and best practices.

I am also glad to welcome Stanley Tromp, Research Director of the B.C. Freedom of Information and Privacy Association. The association's main objectives are twofold: first, to defend and improve public access to information; and, second, to defend personal privacy. The committee welcomes you, and we will open the session to presentations from you.

Stanley Tromp, Research Director, B.C. Freedom of Information and Privacy Association: For eight years, I have been the research director for the B.C. Freedom of Information and Privacy Association, FIPA, a non-profit group based in sunny Vancouver. I am also a freelance journalist who has made hundreds of access requests over the past 15 years. I am delighted to be here. We are not so rushed as we were in the House of Commons Bill C-2 committee, and the context seems less partisan. I am honoured and grateful for this opportunity to appear before you. Although I am not averse to the concept of Senate reform, I have long thought that the hard work and reports produced by senators are mostly unknown and unappreciated by the public.

Government transparency is a basic moral principle that transcends political parties and ideologies. We support reforms to the Access to Information Act proposed by Justice Gomery, Information Commissioner John Reid and the federal Conservative Party during the recent federal election.

de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Ce projet de loi est plus communément appelé loi fédérale sur la responsabilité.

Comme les sénateurs, nos témoins et les membres du public ici présents ou qui nous regardent à la télévision partout au Canada le savent, ce projet de loi représente un élément essentiel du programme du gouvernement et constitue une mesure législative importante. Le comité y accorde la réflexion soignée, exhaustive et détaillée qu'il mérite. À la fin de cette journée d'audience, nous aurons tenu plus de 60 heures de réunion sur ce projet de loi et entendu plus de 90 témoins.

Nos premiers témoins de l'après-midi continueront à traiter de la question de la protection de la vie privée et de l'accès à l'information, que nous avons examinée ce matin.

Je souhaite la bienvenue à Anne Kothawala, présidente et directrice générale de l'Association canadienne des journaux, et à David Gollob, vice-président, Affaires publiques, de l'association. L'Association canadienne des journaux est la voix des quotidiens canadiens, chargés de promouvoir la réputation des journaux comme média important et avantageux pour tous les Canadiens.

L'association défend avec énergie la liberté de la presse et la réforme démocratique. Elle constitue une importante source d'information sur l'industrie, ses tendances et ses pratiques exemplaires.

Je suis heureuse également d'accueillir Stanley Tromp, directeur de la recherche à la B.C. Freedom of Information and Privacy Association. Cette association a deux principaux objectifs : premièrement, défendre et améliorer l'accès du public à l'information; deuxièmement, défendre la vie privée. Le comité vous souhaite la bienvenue, et nous allons débiter par vos exposés.

Stanley Tromp, directeur de la recherche, B.C. Freedom of Information and Privacy Association : Depuis huit ans, je suis directeur de la recherche à la B.C. Freedom of Information and Privacy Association, la FIPA, un groupe sans but lucratif installé dans la ville ensoleillée de Vancouver. Je suis également journaliste pigiste et à ce titre j'ai présenté depuis quinze ans des centaines de demandes d'accès à l'information. Je suis ravi d'être ici. Nous ne sommes pas aussi bousculés que nous l'étions lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes qui a examiné le projet de loi C-2 et le contexte semble moins partisan. Je suis honoré et reconnaissant de cette occasion de comparaître devant vous. Bien que je n'aie rien contre l'idée de réformer le Sénat, je pense depuis longtemps que le travail assidu et les rapports préparés par les sénateurs sont trop méconnus et pas assez appréciés du public.

La transparence au gouvernement est un principe moral de base qui transcende les partis politiques et les idéologies. Nous appuyons les réformes de la Loi sur l'accès à l'information proposées par le juge Gomery, le commissaire à l'information John Reid et le Parti conservateur fédéral pendant la dernière campagne électorale fédérale.

FIPA urges the federal government to fulfill all eight promises of Access to Information reform made in the Conservative election platform of 2005, and we urge that the accountability act, Bill C-2, be amended to include these reforms. We were deeply dismayed that these promises were broken. I am sure we all know what the eight promises were; they have been repeated countless times. In my printed submission, our main point is that the time for study on access to information reform has long passed, and the time for action is now. Many pledges made by the Prime Minister were also advised in a 2001 all-party House committee report on Access to Information reform led by Liberal MP John Bryden, and in the massive 2002 report on the subject sponsored by the Treasury Board. After all this work, it seems astonishing that the new Treasury Board president has sent a regressive White Paper to the House committee on ethics information and privacy for yet more study.

Senators have a fine opportunity to compel the government to keep its promises to the public. You can send your amendments, including Mr. Harper's eight points, to the House of Commons for a vote. Also, senators or MPs can propose a private member's bill. The only major amendment to the Access to Information Act directly was produced by backbench Liberal MP Colleen Beaumier in 1998 on section 67.1 of the act. The amendment raised penalties for improper destruction of access to information records. That bill passed, as yours could, too, especially in a minority parliament. I urge you to be proactive, not reactive, to be creative and, to use an old cliché, to think outside the box. If the House of Commons or Senate legal counsel tells you that amendments that fall outside the wording of Bill C-2 are inadmissible, I hope you seek a wider variety of legal opinions on that point.

On needed reforms, for example, this book is the report of an all-party House of Commons committee on access to information reform. Six of the eight members were Conservatives, and it was chaired by a Conservative. It is called *Open and Shut*. I propose that you endorse its recommendation number 4.1, on what is perhaps the most contentious dispute in Access to Information reform: that is, order-making power for the Information Commissioner. The book advises that the commissioner not be empowered to order the release of records but would be allowed to issue orders on procedural or so-called secondary issues, such as to request delays and waiver fees. I, of course, would prefer record release powers, but still, this temporary compromise would break the deadlock.

I wonder how anyone could object to such a modest change. Any senator could propose this measure in a private member's bill or advise an MP how to do so. Even I know that politics is the art of realism and compromise. In my view, the biggest single

La FIPA exhorte le gouvernement fédéral à remplir les huit promesses de réforme de la Loi sur l'accès à l'information contenues dans le programme électoral du Parti conservateur en 2005 et nous réclamons que la Loi sur la responsabilité, le projet de loi C-2, soit modifiée pour les inclure. Nous avons été consternés de voir qu'on était revenu sur ces promesses. Nous connaissons tous ces huit promesses : elles ont été répétées à l'envie. Dans mon mémoire, je dis que le temps d'examiner la réforme de l'accès à l'information est passé depuis longtemps et qu'il faut maintenant passer à l'action. Un grand nombre d'engagements pris par le premier ministre étaient également recommandés dans un rapport de la Chambre composé de tous les partis en 2001 sur la réforme de l'accès à l'information menée par le député libéral John Bryden et dans le volumineux rapport de 2002 sur le sujet parrainé par le Conseil du Trésor. Après tout ce travail, je suis renversé que le nouveau président du Conseil du Trésor ait fait parvenir un livre blanc rétrograde au comité de la Chambre sur l'éthique, l'information et la vie privée pour qu'on en fasse une étude encore plus approfondie.

Les sénateurs ont une belle occasion d'obliger le gouvernement à tenir ses promesses aux citoyens. Vous pouvez envoyer vos amendements, y compris les huit points de M. Harper, à la Chambre des communes pour qu'ils y soient adoptés. De plus, les sénateurs et les députés peuvent déposer des propositions de loi. Le seul amendement majeur à la Loi sur l'accès à l'information est l'œuvre de la députée libérale d'arrière-ban Colleen Beaumier en 1998 et porte sur le paragraphe 67.1. L'amendement majorait les peines pour destruction irrégulière de dossiers relatifs à l'accès à l'information. Le projet de loi a été adopté, comme pourrait l'être le vôtre, surtout en situation de gouvernement minoritaire. Je vous exhorte à agir et non à réagir, à faire preuve de créativité et pour reprendre le cliché, à sortir des sentiers battus. Si le légiste de la Chambre des communes ou du Sénat vous dit que les amendements sont inadmissibles parce qu'ils débordent du cadre du C-2, j'espère que vous chercherez à obtenir un éventail plus étendu d'avis juridiques.

En ce qui concerne les réformes nécessaires, par exemple, cet ouvrage est le rapport d'un comité de la Chambre des communes composé de représentants de tous les partis chargés d'étudier la réforme de l'accès à l'information. Six des huit membres étaient des conservateurs et le comité était présidé par un conservateur. Il s'appelait *Une question à deux volets*. Je vous invite à entériner la recommandation n° 4.1, qui porte sur ce qui est sans doute le point le plus litigieux de la réforme de l'accès à l'information : le pouvoir du commissaire à l'information de prendre des ordonnances. Le rapport recommande que le commissaire n'ait pas le pouvoir d'ordonner la divulgation des dossiers mais qu'il soit autorisé à prendre des ordonnances sur des questions de procédure ou prétendument secondaires, comme les demandes de report ou l'exonération des droits. Évidemment, je préférerais qu'il ait le pouvoir de rendre publics les dossiers mais il s'agit là d'un compromis temporaire pour rompre l'impasse.

Je ne comprends pas que quiconque puisse s'opposer à un changement si mineur. N'importe quel sénateur pourrait proposer cette disposition dans une proposition de loi ou conseiller à un député comment le faire. Même moi je sais que la politique est une

problem with the Access to Information Act is the fact that only 49 of Ottawa's 246 Crown corporations, agencies and foundations are covered by the act. These organizations perform vital public functions, spend \$9 billion of taxpayers' money and are not fully accountable to the public or even to parliamentarians. Most such entities are covered in the access to information acts of Britain, Australia, New Zealand, South Africa and other nations, so why not here? The dilemma is old. A Canadian Press story in August 2002 reported that Prime Minister Chrétien's office was "working overtime to draft amendments to extend the Access to Information Act to these entities," but this was not done.

These quasi-governmental bodies have fiercely resisted Access to Information coverage for decades with a plea that Access to Information could imperil their economic and competitive interests or their very existence. These arguments are simply unjustified because the Access to Information Act already contains sections 18 and 20, which amply protects them from commercial harm. Other countries have Access to Information. If an official of one of these entities comes here and makes these arguments to you, I hope that you insist that they explain exactly how sections 18 and 20 of the Access to Information Act supposedly do not offer them enough protection, and that they have evidence and precedents for their claims.

Even if their claims were true, why are the Canadian Blood Agency and the Nuclear Waste Management Organization not covered by the Access to Information Act? These organizations deal with subjects vital to the public's health and safety and are not profit-driven. Even the Seaborne panel that set up the nuclear waste agency advised that it be covered by the Access to Information Act, but it never was. The decision seems to be, to use an old cliché, a no-brainer.

On the issue of cabinet records, it is vital to note that the original Access to Information Act in 1982 did include cabinet records. However, as Senator Fox, who introduced the act as a cabinet minister in 1982, may recall, cabinet approved a new version of Bill C-43 at the time with a major amendment that cabinet documents not be covered and the court review power not extend to cabinet records. The opposition parties gave cautious approval at the time, and the act passed, as we know. That need not be the case again today.

Also, there is a special problem raised in an essential new book called *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, by Canadian professor Alasdair Roberts, the academic expert on the topic. He notes that government has a so-called amber light process to filter out politically sensitive access to information

affaire de réalisme et de compromis. D'après moi, la plus grande faille de la Loi sur l'accès à l'information, c'est qu'à peine 49 des 246 sociétés d'État, organismes et fondations, sont visés par la loi. Ces entités remplissent des fonctions publiques essentielles, dépensent 9 milliards de dollars des fonds publics et ne sont pleinement comptables ni à la population, ni même aux parlementaires. La plupart des entités de ce genre sont visées par les lois sur l'accès à l'information en Grande-Bretagne, en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud et dans d'autres pays; alors pourquoi pas ici? Ce dilemme ne date pas d'hier. En août 2002, une dépêche de la Presse canadienne disait que le Bureau du premier ministre Chrétien « faisait des heures supplémentaires pour rédiger des amendements qui assujettiraient ces entités à la Loi sur l'accès à l'information », mais cela n'a jamais été fait.

Depuis des dizaines d'années, ces organes quasi gouvernementaux résistent farouchement à cette idée, plaissant que la Loi sur l'accès à l'information compromettrait leurs intérêts économiques et concurrentiels, voire même leur existence. Ces arguments sont tout simplement injustifiés parce que la Loi sur l'accès à l'information renferme déjà les articles 18 et 20, qui les protègent amplement de tout préjudice commercial. D'autres pays ont des lois d'accès à l'information. Si un représentant d'une de ces entités vient ici vous présenter ses arguments, j'espère que vous exigerez de lui qu'il vous explique en quoi exactement les articles 18 et 20 de la Loi sur l'accès à l'information ne suffisent pas paraît-il à les protéger, et qu'il produise des preuves ainsi que des précédents pour étayer ses dires.

Même si ce qu'elle nous affirme est vrai, pourquoi la Société canadienne du sang et l'Organisation de gestion des déchets nucléaires ne sont-elles pas assujetties à la Loi sur l'accès à l'information? Ces deux organismes traitent pourtant de dossiers d'importance vitale pour la santé et la sécurité du public et ce ne sont pas des organismes sans but lucratif. Même le comité Seaborne qui avait créé l'Agence pour la gestion des déchets nucléaires avait recommandé que celle-ci soit assujettie à la Loi, mais ce ne fut jamais le cas. Pourtant, pour utiliser une vieille image, c'est une décision qui devrait aller de soi.

S'agissant des documents du conseil des ministres, il est fondamental de relever ici que la première Loi sur l'accès à l'information, celle de 1982, ouvrait bel et bien les documents du conseil des ministres. Pourtant, comme s'en souviendra peut-être le sénateur Fox, qui, en sa qualité de ministre, avait déposé ce projet de loi en 1982, le conseil des ministres avait à l'époque approuvé une nouvelle mouture du projet de loi C-43, une version qui comportait un amendement important en ce sens que les documents du conseil des ministres étaient exemptés et que le pouvoir d'examen des tribunaux ne valait pas pour les documents du conseil des ministres. À l'époque, les partis d'oppositions avaient donné leur accord à reculons, et comme nous le savons, la loi avait été adoptée. Il ne doit pas en être de même aujourd'hui.

En outre, dans son nouvel ouvrage intitulé *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, le professeur canadien Alasdair Roberts, un expert en la matière, soulève un problème particulier. Il constate en effet que le gouvernement a ce qu'on a appelé un filtre orange qui sert à bloquer les demandes

requests made by the media and opposition MPs and to delay them so that public relations staff can strategize and spin a response prior to release.

I expect that this process runs counter to the will of Parliament when it drafted the Access to Information Act, and I urge you to raise amendments to stop this intolerable practice. Also, I hope you will protest the manner in which the successor to Information Commissioner John Reid was chosen this month, that is, by a brief advertisement in the Privy Council Office. It would be most amenable to internal bureaucratic applicants. I hope you can propose an amendment to ensure that this practice not happen again.

To conclude, I mentioned the report, *Open and Shut*, at the beginning.

The date on this book is 1987. That is nearly 20 years ago. It urges the coverage of quasi-governmental bodies; it urges that all records released, except cabinet records, be discretionary and subject to an injury test; it urges a stronger public interest override section with a positive duty to disclose records.

These are all issues we are pleading for again today. I worry that 20 years from now I will be back in this chair pleading for the same reforms in a kind of circular time warp.

Each senator can create a legacy for the public and his or her constituents that will survive long after we are gone. Senator Fox, we are grateful to note, worked as a cabinet minister to pass the Bill C-43 in 1982. This is an historic opportunity for open government. I hope you will all seize it as it may not come again.

I close with two lines from the British television series "Yes, Minister," an episode entitled "Open Government." Sir Humphrey Appleby, the supreme bureaucrat says, "I explained that we are calling the white paper open government because you always dispose of the difficult bit in the title. It does less harm there than on the statute books." "It is the law of inverse relevance: The less you intend to do about something, the more you keep talking about it."

Anne Kothawala, President and Chief Executive Officer, Canadian Newspaper Association: I will be saying a few words.

[Translation]

Honourable senators, I would like to start by thanking the chairman for having given me the opportunity to appear before your committee and address the concerns of our members regarding Bill C-2. I am accompanied by David Gollob, Vice-President of Public Affairs for our organization.

d'accès à l'information présentées par les journalistes et les députés d'opposition qui concerne des documents controversés sur le plan politique et à en retarder l'exécution afin que les responsable des relations publiques puissent organiser une stratégie et tourner une réponse avant leur divulgation.

J'imagine que cette façon de faire est contraire à la volonté du Parlement au moment où celui-ci avait préparé la Loi sur l'accès à l'information, et je vous exhorte à y apporter des amendements afin de mettre un terme à ces agissements intolérables. J'espère également que vous que vous allez protester contre la façon dont le successeur au commissaire à l'information, John Reid, a été choisi ce mois-ci, en l'occurrence par une toute petite annonce faite par le bureau du Conseil privé. Et qui favorise surtout les postulants internes. J'espère que vous pourrez proposer un amendement pour que cela ne puisse se reproduire.

Pour conclure, j'ai déjà parlé au début de l'ouvrage *Une question à deux volets*.

Ce livre a été publié en 1987, c'est-à-dire il y a près de 20 ans. Il réclame que les organismes quasi gouvernementaux soient assujettis, que tous les dossiers divulgués, hormis ceux du conseil des ministres, le soient de façon discrétionnaire et selon le critère du préjudice, et il réclame un article de loi affirmant la primauté de l'intérêt public et faisant de la divulgation des dossiers un devoir positif.

Voilà autant de questions dont nous nous réclamons encore une fois aujourd'hui. Ce que je crains, c'est que dans 20 ans, comme sous l'effet d'un cercle vicieux, je me trouve encore une fois ici à réclamer les mêmes réformes.

Chaque sénateur pourrait léguer à la population et à ses électeurs ou électrices, quelque chose qui survivrait bien après que nous ayons tous disparus. Le sénateur Fox, nous lui en savons gré, était le ministre qui a piloté l'adoption du projet de loi C-43 en 1982. Il s'agit maintenant, pour un gouvernement qui prône l'ouverture, d'un moment historique. J'espère que vous allez saisir cet instant car il risque de ne plus jamais se reproduire.

Je conclurai par deux extraits du feuilleton britannique bien connu « Yes, Minister », et plus particulièrement d'un épisode intitulé « Open Government ». Sir Humphrey Appleby, le bureaucrate suprême, dit ceci : « J'ai expliqué que nous avions donné au livre blanc le titre de gouvernement ouvert parce que c'est toujours dans le titre qu'il faut se débarrasser des choses difficiles. C'est beaucoup moins dangereux que de le faire dans une loi. » C'est la loi de la pertinence inverse : « Moins on a l'intention d'en faire dans un dossier, plus il faut en parler ».

Anne Kothawala, présidente-directrice générale, Association canadienne des journaux : Je vais à mon tour dire quelques mots :

[Français]

Honorables sénateurs, j'aimerais tout d'abord remercier le président pour cette occasion qui m'est donnée de participer aux audiences de votre comité pour parler des inquiétudes de nos membres concernant le projet de loi C-2. Je suis accompagnée de David Gollob, le vice-président des Affaires publiques de notre organisation.

The Canadian Newspaper Association speaks on behalf of newspapers which provide news and information to over 12 million Canadian adults each and every day. Our members include 81 dailies published from coast to coast in both official languages, and Chinese.

[English]

Just as Canadians look to the Senate for thoughtful analysis of legislation, they look to newspapers for insight and context. Our readers depend on the stories we publish to make informed choices about government decisions. They depend on us to get the story right, not just the facts, but also the story behind the facts.

[Translation]

We share your committee's interest in greater transparency and better government accountability. We need to have access to the facts behind government decisions, as you do.

[English]

Canadians want the real story, warts and all, as opposed to the version preferred by government communications teams. As I know you well appreciate, these are often not the same.

When access to information is blocked, we cannot do our job. If we cannot do our job, our system of democracy suffers. All Canadians should be concerned about that, given the lessons of recent history. From the tainted blood scandal where records were shredded, to the Somalia affair where records were hidden, to the sponsorship issue where records were deliberately not created or were intentionally withheld. The lessons are that accountability is impossible without transparency.

The campaign platform of the Conservative Party in the federal election of 2006 promised that a Harper government would take steps to prevent such breaches of public trust in the future. The Conservative platform, Stand up for Canada, provided a detailed, five-point plan to reform the Access to Information Act as part of a program to restore accountability and trust in our system of government.

[Translation]

The core of this plan included 100 recommendations from the Honourable John Reid, Information Commissioner of Canada, at the request of the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics.

L'Association canadienne des journaux parle au nom des journaux qui fournissent la nouvelle et l'information à plus de 12 millions d'adultes canadiens chaque jour. Nos membres comprennent 81 quotidiens publiés d'un océan à l'autre dans les deux langues officielles et en chinois.

[Traduction]

Tout comme les Canadiens attendent du Sénat qu'il se livre à une analyse réfléchie des lois, plus ils se tournent vers les journaux pour comprendre et découvrir un contexte. Nos lecteurs comptent sur les articles que nous publions pour faire leur choix en toute connaissance de cause au sujet des décisions prises par le gouvernement. Ils dépendent de nous pour obtenir une information exacte, une information qui ne se limite pas aux faits, mais qui livre également le contexte qui les entoure.

[Français]

Nous partageons l'intérêt de ce comité envers une plus grande transparence et une meilleure imputabilité gouvernementale. Comme vous, nous devons avoir accès aux faits derrière les décisions gouvernementales.

[Traduction]

Les Canadiens veulent savoir, ils veulent une version exacte et non pas la version purgée des services de communications du gouvernement. Comme vous le savez, il arrive souvent que ces versions ne soient pas les mêmes.

Si l'on bloque l'accès à l'information, nous ne pouvons pas faire notre travail. Il s'ensuit que notre système démocratique en souffre. Cela devrait préoccuper tous les Canadiens, sachant surtout ce que nous a appris l'histoire récente. Qu'il s'agisse du scandale du sang contaminé alors que l'on avait déchiqueté des dossiers pertinents ou de l'affaire de la Somalie à propos de laquelle des dossiers avaient été cachés ou encore de l'affaire des commandites où l'on a délibérément omis de constituer des dossiers ou refuser de les présenter, il est évident que l'on ne peut parler de responsabilisation sans transparence.

Le programme électoral du Parti conservateur durant la campagne fédérale de 2006 promettait qu'un gouvernement Harper prendrait des mesures pour empêcher de tels abus de la confiance publique. Le programme conservateur « Changeons pour vrai » donnait un plan détaillé en cinq points concernant la réforme de la Loi sur l'accès à l'information en vue de ramener un sens de responsabilité et de redonner à la population confiance dans notre système de gouvernement.

[Français]

Le noyau de ce plan était formé d'une série de 100 recommandations rédigées par l'honorable John Reid, commissaire à l'information du Canada, à la demande du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.

[English]

Instead of implementing these recommendations as promised in *Stand up for Canada*, the government, on assuming office, opted for a so-called two-track approach. Riding on one of these tracks are amendments to the Access to Information Act contained in Bill C-2. On this track, you will see only one of the five promises made in *Stand up for Canada*. The other four promises, including the promise to implement the Information Commissioner's 100 recommendations for change, have been literally sidetracked. The promised reforms to strengthen the Access to Information Act, along with a discussion paper prepared by bureaucrats listing every conceivable reason why no government in its right mind would implement them, have been sent to a standing committee of the House.

Our fear is that a once bold initiative to restore transparency will languish until after the next election and perhaps forever. Therefore, despite its name, critical steps, without which improvement in accountability is not possible, are missing from the proposed federal accountability act in its current form.

[Translation]

The only promise kept under Bill C-2 is that which extends the Access to Information Act to crown corporations, foundations and government agencies.

[English]

In doing this, the drafters of this legislation also attached exemptions and exclusions that undermine the usefulness of this change. In most cases, the exemptions limit what can be requested to matters of general administration. Things Canadians might actually care more about — the mandated activities of the Crown — are excluded without injury test, without a public interest override, without oversight or review and for all eternity. These exemptions and exclusions are contrary to the spirit of the Access to Information Act, which says that exceptions to openness should be limited and specific. They undercut the public's right to know. That is why we are appealing for you to amend Bill C-2.

The CNA had hoped that a government elected with a specific mandate to carry out long-awaited reforms to strengthen the Access to Information Act would carry out its program. However, the changes promised were perceived by many within government as being too radical. They would compel government institutions to change the way they do things.

It does seem a lot easier to change a government than to change the behaviour of government.

[Traduction]

Plutôt que de mettre en œuvre ces recommandations promises dans « *Changeons pour vrai* », le gouvernement, quand il a pris le pouvoir, a opté pour une démarche double. D'une part des amendements à la Loi sur l'accès à l'information contenus dans le projet de loi C-2, où l'on ne trouvera qu'une des cinq promesses de *Changeons pour vrai*. Les quatre autres promesses, notamment la promesse de mettre en œuvre les 100 recommandations du commissaire à l'information, ont été littéralement abandonnées. Les réformes promises pour renforcer cette loi, tout comme le document de réflexion préparé par des fonctionnaires pour expliquer dans les détails toutes les raisons pour lesquelles aucun gouvernement sensé ne pourrait mettre en œuvre ce genre de recommandation ont été envoyées à un comité permanent de la Chambre.

Nous craignons ainsi qu'une initiative qui semblait courageuse en vue de ramener la transparence languisse ainsi jusqu'à après les prochaines élections et peut-être indéfiniment. Voici, malgré son nom, des éléments essentiels sans lesquels il n'est pas possible d'envisager d'améliorations dans la responsabilisation restent absents de ce projet de loi fédéral sur la responsabilité.

[Français]

La seule promesse tenue dans le projet de loi C-2 est celle qui étend la loi sur l'accès à l'information aux sociétés de la Couronne, aux fondations et aux agences du Parlement.

[Traduction]

Ce faisant, ceux qui ont préparé ce projet de loi ont également ajouté des exemples et des exclusions qui font douter de l'utilité de ces changements. Dans la plupart des cas, les exemptions limitent ce que l'on peut demander à des questions d'administration générale. Les questions qui intéresseraient davantage les Canadiens — les activités autorisées de la Couronne — sont exclues sans critère de préjudice, sans dérogation pour intérêt public, sans qu'il existe de mécanisme de surveillance ou de révision et pour l'éternité. Ces exemptions et exclusions sont contraire à l'esprit de la Loi sur l'accès à l'information, qui stipule que les exceptions à la transparence doivent être limitées et spécifiques. Cela va à l'encontre du droit de savoir du public. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de modifier le projet de loi C-2.

L'Association canadienne des journaux avait espéré qu'un gouvernement élu avec pour mandat spécifique d'apporter des réformes tant attendues pour renforcer l'accès à la Loi sur l'information, exécuterait son programme. Or, les changements promis ont été jugés par beaucoup comme trop radicaux. Ils obligerait les organes gouvernementaux à changer leur façon de procéder.

Il semble beaucoup plus facile de changer de gouvernement que de changer le comportement de l'administration.

[Translation]

We continue to hope that the Conservatives will find a more effective method to honour their five promises with respect to enhancing transparency and accountability.

[English]

We understand it is not within your power to make that happen. However, we are asking the Senate to make some simple but essential changes to the proposed federal accountability act that will rein in government secrecy and ensure that its application, as it was intended to be, limited and specific, in keeping with the spirit of the Access to Information Act.

We specifically ask for three things: We ask that you convert the new exclusions from the Access to Information Act contained in Bill C-2 to exemptions and make them subject to review by the Information Commissioner. We ask that you provide a general public interest override for all exemptions in this legislation so the public interest is put before the secrecy of government. We ask that you ensure that all exemptions from disclosure — and this should include draft audits and whistle-blowing investigations — are justified only on the basis of the harm or injury that would result from disclosure, not blanket exemption rules.

The CNA sincerely hopes that this chamber will amend Bill C-2 to ensure that it provides for greater openness and transparency. Without that, the federal accountability act will simply fail to achieve its promise.

I would just like to say in closing, if there was ever an issue that required the sober second thought of the upper chamber, this would be it. Thank you so much, and I will be happy to answer any questions.

The Deputy Chairman: I thank you very much for your presentations.

Have any of you seen the amendments that were suggested to us by the Information Commissioner's Office yesterday?

Ms. Kothawala: Yes, we have.

The Deputy Chairman: Do you agree with them?

Ms. Kothawala: Yes, we support them.

The Deputy Chairman: You support them, so that would stand in lieu of your converting the new exclusions to exemptions and making them subject to review by the Information Commissioner, because one suggestion was removing clauses 89, 147, 149, 150, 172 and 179 from the bill, and those include the exclusions, I believe.

Mr. David Gollob, Vice-President of Public Affairs, Canadian Newspaper Association: That is correct. We have followed very closely the arguments that the Information Commissioner and his office have made; in particular the special report to Parliament

[Français]

Nous continuons d'espérer que les conservateurs trouveront une méthode plus efficace pour s'assurer de tenir chacune de leurs cinq promesses d'accroître la transparence et l'imputabilité.

[Traduction]

Nous comprenons que ceci ne relève pas de vous. Toutefois, nous demandons au Sénat d'apporter certains changements aussi simples qu'essentiels à ce projet de loi fédéral afin de limiter le secret gouvernemental et de veiller à ce que les dispositions le protégeant restent, comme cela avait été annoncé, limitées et spécifiques, conformément à l'esprit de la Loi sur l'accès à l'information.

Nous demandons spécifiquement trois choses : que vous transformiez les nouvelles exclusions à la Loi sur l'accès à l'information contenues dans le projet de loi C-2 en exemptions qui pourraient faire l'objet d'un examen de la part du commissaire à l'information. Nous demandons que vous prévoyiez une dérogation générale d'intérêt public pour toutes les exemptions contenues dans ce projet de loi afin que l'intérêt public passe avant le secret gouvernemental. Nous demandons que vous fassiez en sorte que toutes les exemptions à la divulgation — et ceci devrait inclure les vérifications provisoires et les enquêtes en cas de dénonciation, soient justifiées seulement en cas de préjudice éventuel qui résulterait de leur divulgation et ne fassent pas l'objet de règles générales.

L'ACJ espère sincèrement que le Sénat modifiera le projet de loi C-2 pour qu'il assure une plus grande transparence et une plus grande ouverture. Sinon, la Loi sur l'imputabilité ne permettra pas d'atteindre les objectifs visés.

En terminant, j'aimerais signaler que c'est probablement la question qui mérite le plus le second examen objectif du Sénat. Merci beaucoup. Je suis maintenant disposée à répondre à vos questions.

La vice-présidente : Je vous remercie de ces exposés.

Avez-vous eu l'occasion de voir les modifications que nous a proposées hier le Bureau du commissaire à l'information?

Mme Kothawala : Oui.

La vice-présidente : Êtes-vous d'accord avec les modifications proposées?

Mme Kothawala : Oui, nous appuyons ces propositions.

La vice-présidente : Vous les appuyez; ainsi, si elles étaient apportées il ne serait plus nécessaire de transformer les exclusions en exceptions et de les assujettir à un examen par le commissaire à l'information, parce qu'il avait proposé entre autres d'éliminer les dispositions 89, 147, 149, 150, 172 et 179 du projet de loi. Sauf erreur, cela inclut les exclusions.

M. David Gollob, vice-président, Affaires publiques, Association canadienne des journaux : C'est exact. Nous avons suivi de très près les arguments présentés par le commissaire à l'information et ses fonctionnaires; nous avons étudié en détail le rapport spécial

that was tabled shortly after the tabling of Bill C-2, and we concur with most of the recommendations he has made since last April.

Mr. Tromp: The Information Commissioner has always publicly opposed granting order-making power to the commissioner and we disagree. We strongly believe there should be order-making power. That is our only major point of disagreement with the commissioner.

The Deputy Chairman: What do you mean by order-making power?

Mr. Tromp: Such as the commissioners have in the provincial acts in B.C., Alberta, Ontario and Quebec, it is the power to order disclosure of documents and other administrative procedures.

The Deputy Chairman: Have you any suggested wording for such an amendment? That amendment is broad reaching.

Mr. Tromp: We are still working on the specific wording clause by clause, but that is the general thrust, and the idea of order-making power has been widely endorsed by many other groups.

Mr. Gollob: As much as that issue is valid and legitimate to discuss and debate, and being conscious of the pressures of time and the moment on this committee, our focus today is more in line with the specific provisions of this bill. Our appeal to you, as Ms. Kothawala stated, is that you reverse the harm that we allege is contained in this bill in its current form.

The Deputy Chairman: When we asked the access to information officers if they had a minimum requirement to improve this bill, they suggested removing just two of these clauses from the bill, and they started with clause 150. I believe clause 172 was the second one. They said their minimum requirement was to remove those clauses from the bill. Are you holding out for all of them or just two minimum ones?

Ms. Kothawala: Clause 150 deals with the exclusions. At a minimum, we would also include the public interest override. That is a critical and important one. Finally, what I tabled in my remarks is basically what we consider our minimum. That would also include ensuring that all exemptions from disclosure are justified only on the basis of harm or injury.

The Deputy Chairman: There is an injury threshold there.

Ms. Kothawala: Correct.

The Deputy Chairman: I asked a question of a witness this morning, Ken Rubin, and I would like to put it to all of you as well. Have you given any thought to what percentage —

déposé au Parlement peu de temps avant que le projet de loi C-2 soit déposé; et nous sommes d'accord avec la majorité des recommandations que le commissaire a formulées depuis le mois d'avril.

M. Tromp : Le commissaire à l'information s'est toujours opposé publiquement à ce que l'on confère des pouvoirs exécutoires au commissaire, et là nous ne sommes pas d'accord. Nous sommes convaincus que le commissaire devrait disposer de pouvoirs exécutoires. C'est le seul point sur lequel nous sommes en désaccord avec le commissaire.

La vice-présidente : Qu'entendez-vous par pouvoirs exécutoires?

M. Tromp : Tout comme les commissaires ont dans les lois provinciales de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec; c'est le pouvoir d'ordonner la divulgation de documents et autres procédures administratives.

La vice-présidente : Avez-vous un libellé à nous proposer pour ce genre de modification? Cet amendement aurait un impact quand même considérable.

M. Tromp : Nous sommes encore en train de rédiger un libellé précis article par article mais c'est l'objectif général et en fait, nombre d'autres groupes ont appuyé cette idée, soit que l'on accorde au commissaire des pouvoirs exécutoires.

M. Gollob : Cette question est valable et mérite d'être discutée, mais comme nous sommes conscients du peu de temps dont dispose votre comité, nous avons décidé de concentrer nos efforts aujourd'hui sur les dispositions qui figurent déjà dans le projet de loi. Comme l'a signalé Mme Kothawala, nous vous exhortons à faire disparaître les préjudices qui existent à notre avis dans le libellé actuel de cette mesure législative.

La vice-présidente : Lorsque nous avons demandé aux agents responsables de l'accès à l'information s'ils avaient des exigences minimales qui permettraient d'améliorer cette mesure législative, ils ont simplement proposé d'annuler deux des dispositions du projet de loi, en mentionnant d'abord l'article 150. Je crois que l'autre disposition était l'article 172. Ils ont dit que tout au moins il fallait éliminer ces deux dispositions. Voulez-vous que toutes les dispositions soient abolies ou simplement une ou deux d'entre elles?

Mme Kothawala : L'article 150 porte sur les exclusions. Tout au moins, il faudrait y inclure la primauté de l'intérêt public. Ça c'est un aspect important et critique. Enfin, ce que j'ai présenté dans mes commentaires fait simplement état de ce qui serait à notre avis le minimum. Il faudrait également s'assurer que toutes les exceptions à la divulgation sont justifiées mais seulement si elles sont susceptibles de causer du tort ou un préjudice.

La vice-présidente : Un seuil est déjà établi en ce qui a trait au préjudice.

Mme Kothawala : C'est exact.

La vice-présidente : J'ai posé une question à un de nos témoins ce matin, Ken Rubin, et j'aimerais vous poser la même question. Avez-vous songé, et cette question s'adresse tout particulièrement

particularly you, Ms. Kothawala — of your members' work would be negatively affected by this bill if it goes through without amendment?

Ms. Kothawala: That is the whole trouble with the current system. Even in its current form, the whole access to information system is driven on a complaints basis. There are times, particularly for smaller media outlets, smaller newspapers in jurisdictions across the country, where they do not have the resources and money to go through this long and complicated appeal process that sometimes takes a year or two years. Really, at the heart of this whole problem is delay. That happens time and again, where the identity of reporters' requests is revealed, and that results in delay of information coming out. Delay is what kills stories. Those are the stories that newspapers are trying to get to the bottom of: how taxpayer dollars are being spent and how government is using precious resources. These stories are all important for Canadians to find out what their government is up to. If we get the information a year after the initial sense that there might be a story, the delay ends up killing the story.

Mr. Gollob: You asked about our members being negatively affected. The public interest is negatively affected because every delay is a disincentive to newspapers, particularly small newspapers, as Ms. Kothawala has mentioned, to make use of this act and to spend time doing the research because of the hoops that you have to go through to get information which, at the end of the day, may very well be denied to you. Therefore you have made this investment of time and energy for nothing. This is an important aspect of how the act is administered. What we are saying today though is, this is not an ideal situation; please do not make it worse.

The Deputy Chairman: As you have pointed out in your presentation, Ms. Kothawala, many of the proposed exemptions have no time limits. The term you used was for "all eternity" these issues will be private. How can this situation possibly serve the public interest?

Ms. Kothawala: That is precisely our point. It goes beyond even the public interest and it goes to the Auditor General having powers not to release information for all time. This situation not only impacts on the public interest, it impacts on our collective history as a nation. It impacts on our ability to reconstruct what happens in our past, when we do not have access to any of those documents.

We suggest here a level of secrecy that is higher than that afforded to cabinet. Even cabinet has a 20-year time limit. It seems to me that no officer of government or Parliament should be subject to an exemption that would cover all time, and would be greater than any member of cabinet.

The Deputy Chairman: That is probably a valid point.

à Mme Kothawala, au pourcentage du travail des membres de votre association qui seraient touchés de façon négative, si ce projet de loi était adopté sans modification?

Mme Kothawala : C'est le problème avec le système actuel. Sous sa forme actuelle, tout le système d'accès à l'information est fondé sur un régime de plaintes. À l'occasion, tout particulièrement pour les petits médias, les petits journaux des diverses régions, qui ne disposent pas des ressources financières et humaines nécessaires pour franchir toutes les étapes de ce processus d'appel fort long et compliqué, qui prend parfois un an ou deux. Et le gros problème dans toute cette histoire, ce sont les retards. Ça se produit très souvent, lorsque l'on révèle l'identité d'un journaliste qui a présenté une demande, et dans ces circonstances il faut attendre encore plus longtemps avant d'avoir les renseignements demandés. Les retards enterrent un article. Il y a des articles que les journaux essaient de publier, ils veulent procéder à une analyse détaillée : comment les deniers publics sont dépensés, comment le gouvernement utilise des ressources fort limitées. Ces enseignements sont très importants pour les Canadiens parce qu'ils leur permettent de savoir ce que le gouvernement fait. Si nous obtenons les renseignements un an après le moment où on voulait publier l'article, souvent ça ne vaut plus la peine de le publier.

M. Gollob : Vous avez demandé si les membres de notre association sont frappés par des répercussions négatives. Eh bien, cela nuit à l'intérêt public parce que chaque retard décourage les journaux, notamment les petits journaux, comme l'a souligné Mme Kothawala, de se prévaloir de loi et de consacrer du temps à la recherche, parce qu'il faut faire des pieds et des mains pour, au bout du compte, risquer fortement de se voir refuser l'accès à l'information requise. C'est donc dépenser du temps et des efforts en pure perte. C'est là un aspect important de la l'application de la loi. Nous sommes ici aujourd'hui pour dire que la situation n'est pas idéale et pour vous prier de ne pas la rendre pire.

La vice-présidente : Comme vous l'avez signalé dans votre exposé, madame Kothawala, bon nombre des exemptions proposées n'ont pas de limite dans le temps. Vous avez dit que ces questions resteraient privées pour l'éternité. Comment cela peut-il servir l'intérêt public?

Mme Kothawala : Effectivement, c'est ce que nous disons. Cela va même plus loin que l'intérêt public. Il en va de même pour le vérificateur général qui a le pouvoir de ne jamais divulguer l'information qu'il détient. Cela a des répercussions non seulement sur l'intérêt public, mais sur notre histoire collective en tant que nation. N'avoir accès à aucun de ces documents nuit à notre capacité à reconstruire ce qui est arrivé dans notre passé.

C'est, à notre sens, un niveau de secret plus élevé que celui dont jouit le conseil des ministres. Même pour le conseil des ministres, il existe une limite de 20 ans. J'estime quant à moi qu'aucun mandataire du gouvernement ou du Parlement ne devrait bénéficier d'une exemption à tout jamais, supérieure à celle dont bénéficie un membre du conseil des ministres.

La vice-présidente : Vous avez sans doute raison.

Senator Stratton: I have a brief supplementary question. We will have officials back rather than my going into it, to at least give an explanation as to why they would do this with respect to, as the senator says, for "all eternity." There is good reason for that, as we heard in earlier testimony, and I would ask that if you could review that testimony and then perhaps get back to us with that perspective, I would appreciate that.

Ms. Kothawala: We would be happy to do that.

The Deputy Chairman: I believe the testimony was mainly on sharing economic secrets.

Senator Stratton: Yes.

Mr. Tromp: May I just add one point on time limits? Even when time limits are set they are often far too conservatively estimated. For example, in British Columbia there is a 15-year limit on cabinet records. Advocates are pushing to have that reduced to 10. I have seen British Columbia cabinet minutes of the late 1980s and they are so innocuous and uninteresting, it is hard to understand why anyone would want to conceal them and for what purpose. I expect the same would not be vastly different with the federal records as well.

The Deputy Chairman: I have been told that is sometimes true about committee hearings, too.

Mr. Tromp: I cannot imagine that.

Senator Joyal: I, too, have some preoccupation about having a blanket on information forever. I can understand when there are patent issues that need to be protected, and even with drugs the time lapses after 20 years, after which time the information is made public. There should be a time limit after which information essentially of a public nature is made available. Let us take an example. If the government decides upon an important new program or policy, many steps precede that type of decision. There is consultation with various groups, special studies commissioned, experts called upon to pronounce, and so on, and there are options presented to cabinet and then working papers sent back to departments. A large amount of information is accumulated. That documentation should be made available as background historical material. I can understand that for a time that material might not be available, but after a period of time they are made available. I have been a minister of the Crown, and I knew that what I said on a particular cabinet decision would be made available after 20 years. I knew that people could go back to what I had said, see the arguments, and judge whether the arguments were right or wrong, because of course the situation would have evolved over time.

Le sénateur Straton : J'aurais une brève question complémentaire. Je ne vais pas m'y attarder car nous allons demander aux fonctionnaires du ministère de comparaître à nouveau pour nous expliquer pourquoi ils souhaitent avoir cette exemption à tout jamais. Il y a de bonnes raisons à cela; nous l'avons constaté lors de témoignages entendus avant les vôtres. Ce que je vous demanderais c'est d'examiner les dépositions et de nous revenir quand vous en aurez pris connaissance, si vous le voulez bien.

Mme Kothawala : Nous le ferons volontiers.

La vice-présidente : Je crois que la déposition portait essentiellement sur la divulgation de secrets de nature économique.

Le sénateur Straton : Oui.

M. Tromp : Puis-je ajouter une chose au sujet des limites de temps? Elles sont trop souvent fixées par excès de prudence. Par exemple, il existe en Colombie-Britannique une limite de 15 ans pour les documents du conseil des ministres. Un mouvement pousse à une réduction de ce délai à 10 ans. Or, j'ai pris connaissance de procès-verbaux de réunions du conseil des ministres de Colombie-Britannique qui remontaient à la fin des années 1980 et les ai trouvés si anodins et si dépourvus d'intérêt que j'ai du mal à comprendre pourquoi quiconque voudrait les tenir secrets et à quelle fin. Je suppose qu'il en serait sans doute essentiellement de même pour les dossiers du gouvernement fédéral.

La vice-présidente : On m'a dit qu'il en était parfois de même pour les audiences des comités.

M. Tromp : Oh sûrement pas.

Le sénateur Joyal : L'idée de protéger l'information à tout jamais me préoccupe également. Je comprends la nécessité de protection quand des brevets sont en jeu, mais il existe, même pour les médicaments, une échéance de 20 ans après laquelle l'information est rendue publique. Il devrait y avoir un délai au bout duquel une information de nature essentiellement publique devient disponible. Prenons un exemple : si le gouvernement décide d'adopter une nouvelle politique importante ou de mettre sur pied un nouveau programme, c'est une décision qui est précédée par toute une série d'étapes; il y a consultation avec différents groupes, réalisation d'études spéciales, témoignage d'experts, options présentées au conseil des ministres, puis documents de travail renvoyés aux ministères... Bref, une vaste quantité d'information. C'est une documentation qui devrait être accessible comme documentation dans une perspective historique. Qu'elle soit tenue secrète un certain temps, je le comprends; mais elle devrait devenir accessible après l'écoulement d'un certain délai. J'ai été ministre de la Couronne et je savais que ce que je disais sur un point particulier, lors d'une réunion du conseil des ministres, deviendrait disponible après 20 ans. Je savais que les gens pourraient revenir sur ce que j'avais dit, peser les arguments et voir si ils étaient bons ou pas, parce que, bien sûr, la situation aurait évolué avec le temps.

To have a blanket exclusion forever does not distinguish what could be available and what would be useful, because we learn from access to material that might not be made available immediately but should be available down the road for the purpose of reflection, analysis and reassessment of policies and so forth.

I have difficulty understanding an argument of blanket exclusion forever, unless it is to protect patents or proprietary rights of a third party, whereby, as you said, the test of harm and injury would be applied by an arbitrator who would be independent. I totally agree with that.

To just have an open-ended exclusion forever does not appeal to what I call a balanced mind. Reading your material, and especially that of Mr. Tromp, in the presentation that was made on your behalf by Mr. Rosenberg last May in the House of Commons, he concluded the last two points of his presentation with this:

In addition to the above, we wish the Committee to know that FIPA disagrees strongly with two elements of the Accountability Act:

- the proposal to keep secret permanently all records relating to investigations of wrongdoing in government; and
- the imposition of secrecy over draft internal audit reports and working papers for 15 years.

This kind of blanket secrecy is a clear violation of the public's right to know and we feel it cannot be justified. We hope that the committee will amend the relevant sections of the Act.

Those two points complement the third point that you make in your own presentation this afternoon, Ms. Kothawala. How can we manage to have the objectives of the government served and balance in the wording of the act the capacity to establish a system that protects what needs to be protected for a while, but at a point in time makes it available? It is important that we try to reflect on it, especially on the basis of investigation of wrongdoings in government. If the material of a court case becomes available through criminal charges — very serious materials — I cannot understand why a system of administrative investigation could not become public after a certain period of time, especially when there is a lapsing period whereby everybody is dead or out, retired and so forth. It does not appeal to reason to exclude that material forever without criteria to balance it. At a point where someone is involved, he or she could receive a notice and protest, and the file might be kept confidential, but at least there should be a system to balance both, which seems to be missing in this approach.

Avec une exclusion générale à tout jamais, on n'établit pas de distinction entre ce qui pourrait être disponible et ce qui pourrait être utile. Or, il y a des leçons à tirer de documents qui ne devraient pas être disponibles immédiatement, mais devraient fournir, éventuellement, matière à réflexion, à analyse et à réévaluation des politiques.

J'ai du mal à comprendre comment on peut défendre une exclusion générale à tout jamais, sauf quand il s'agit de protéger des brevets ou les droits patrimoniaux d'un tiers. Dans ce cas, comme vous l'avez dit, un arbitre indépendant pourrait appliquer le critère du dommage et du préjudice. Je suis bien de votre avis.

Une exclusion à tout jamais et sans limite déplaît à un esprit épris d'équilibre. En lisant votre documentation, notamment celle de M. Tromp, dans l'exposé fait en votre nom par M. Rosenberg, en mai dernier, à la Chambre des communes, j'ai constaté qu'il concluait en soulignant deux points :

Outre ce qui précède, nous désirons que le comité sache que la FIPA est fortement en désaccord avec deux éléments de la Loi sur l'imputabilité :

- la proposition visant à garder secrets de manière permanente tous les documents ayant trait à des enquêtes sur des actes répréhensibles du gouvernement; et
- l'imposition d'une période de secret de 15 ans sur un rapport préliminaire d'une vérification interne ou un document de travail se rapportant à cette vérification.

Ce type de politique du secret est nettement en contradiction avec le droit de savoir du public et nous estimons que ces mesures ne sont pas justifiées. Nous espérons que le comité modifiera les articles pertinents de la loi.

Les deux points soulignés alors s'ajoutent à celui que vous avez défendu cet après-midi, madame Kothawala. Comment pouvons-nous servir les objectifs du gouvernement et établir dans le libellé de la loi un équilibre entre la capacité de mettre en place un système qui protège pendant un certain temps ce qu'il convient de protéger, tout en rendant l'information accessible à un certain point dans le temps? Il me semble important de réfléchir à la proposition, notamment en ce qui concerne les documents relatifs à des enquêtes sur des méfaits gouvernementaux. Si la documentation d'un procès judiciaire devient disponible lors d'une accusation au pénal, — il s'agit d'une documentation très grave, — je ne vois pas pourquoi un système d'enquête administrative ne pourrait pas devenir public après un certain temps, surtout s'il y a un délai au bout duquel toutes les personnes concernées sont décédées, ont pris leur retraite ou quelque chose du genre. La raison rechigne à exclure cette documentation à tout jamais, sans critères pour d'équilibrer. Lorsqu'il reste une personne concernée, elle pourrait recevoir un avis et protester, pour que le dossier reste éventuellement confidentiel; mais il faudrait au moins qu'il existe un système permettant un équilibre entre les deux exigences, ce qui n'est pas le cas avec l'approche proposée.

Mr. Tromp: Yes, I completely agree that is a problem. We think the ideal solution would be for a clause in the act for a systematic proactive disclosure of all records such as cabinet records after 20 years. I cannot see why one would have to make an ATI request for it. It could even be put on the government internet pages. The other harms test would still apply to these records, for example, third party privacy or national security, which could last longer than 20 years in some cases, but in general there is no reason why it should be open-ended at all. I cannot understand why that was written in.

Ms. Kothawala: What you are speaking about is what we have always thought, that there is a fundamental philosophy here, and the philosophy in this particular piece of legislation and the new piece of legislation is that the onus is not, in fact, on disclosure. The onus is not on government to say why this document should not be disclosed. It is the other way around: Here are all the documents that we are not going to disclose, because there are all sorts of reasons why we think we should never disclose them. They do not actually have to say exactly why.

National security and commercial transactions are absolutely important things, but those are red herrings in the sense that there is already adequate protection and provisions in the current act and in the federal accountability act that protect those very issues with which we absolutely agree. We are not suggesting for a moment that these types of information should just be released willy-nilly if they have something to do with national security or a commercial transaction. We have never for a moment suggested that. With respect to cabinet confidences, we are not suggesting that the business of cabinet should be an open book for all Canadians to see from the get-go. We understand that there are some decisions and deliberations that need to happen behind closed doors so that parliamentarians feel that they do not have to watch what they are saying and that there can be an open debate. We have never, for a moment, suggested that that should not be the case. However, there is a happy medium between what is being suggested and what we are suggesting. I believe ours comes closer to putting us somewhere in that happy medium.

Mr. Gollob: If I could just add to that, in response to Senator Joyal's question, and also with reference to Senator Stratton's point, that the word "balance" that you used is key. In many critical decisions where the rights of a free press in a democratic society are an issue, the Supreme Court has always said we must take these rights into consideration and balance them against other rights. That is the spirit of many landmark decisions of the Supreme Court, such as the *Dagenais* decision. In this case, too, as Ms. Kothawala was saying, there are protections built into the Access to Information Act for economic and confidential information of various types, such as proprietary information.

M. Tromp : Je suis parfaitement d'accord avec vous : c'est un problème. À notre avis, la solution idéale serait l'inclusion dans la loi d'un article imposant la divulgation proactive systématique de tous les documents comme les documents des conseils de ministres, au bout de 20 ans. Je ne vois pourquoi on devrait faire une demande d'accès à l'information pour pouvoir les consulter. Rien n'empêcherait le gouvernement d'afficher ces documents sur Internet. Les autres critères de préjudice continueraient de s'appliquer à ce type de documents, notamment la protection des renseignements privés d'un tiers ou la sécurité nationale, avec parfois une protection s'étendant à plus de 20 ans; mais, en général, aucune raison ne justifie que l'exclusion soit indéfinie. Je ne vois vraiment pas pourquoi cette disposition a été incluse.

Mme Kothawala : Vous parlez de quelque chose qui nous a toujours frappés : l'existence ici d'une philosophie fondamentale, exemplifiée par les mesures législatives existantes et la nouvelle mesure proposée ici, selon laquelle la divulgation n'est pas en fait, une obligation. Il n'incombe pas au gouvernement de dire pourquoi un document ne devrait pas être divulgué. C'est l'inverse. Il est libre de déclarer qu'il y a toute une série de documents qu'il ne va pas divulguer, pour toutes sortes de raisons qui, d'après lui, justifient sa décision. Rien ne contraint le gouvernement à dire exactement pourquoi.

Oui, la sécurité nationale et les transactions commerciales sont des choses très importantes; mais ce sont de fausses pistes, vu qu'il existe déjà, dans la loi actuelle et dans la Loi sur la responsabilité, des dispositions qui accordent une protection adéquate dans ces domaines. Et nous sommes parfaitement d'accord. Loin de nous l'idée de suggérer que de tels renseignements devraient être divulgués au petit bonheur la chance, s'ils ont un quelconque rapport avec la sécurité nationale ou une transaction commerciale. Jamais nous n'avons suggéré une telle chose. En ce qui concerne les documents confidentiels du conseil des ministres, nous ne suggérons pas que tous les Canadiens et les Canadiennes puissent lire ces choses à livre ouvert dès le départ. Nous comprenons que certaines décisions et délibérations doivent se dérouler à huis clos, pour que les parlementaires n'aient pas le sentiment de devoir surveiller ce qu'ils disent et pour qu'il y ait un véritable débat. Jamais nous n'avons suggéré le contraire. Toutefois, il existe un juste milieu entre ce que le gouvernement propose et ce que nous suggérons. Et, à mon sens, notre suggestion est plus proche de ce juste milieu.

M. Gollob : Si vous le permettez, en réponse à la question du sénateur Joyal et aussi à la remarque du sénateur Stratton, que le mot « équilibre » que vous avez utilisé est essentiel. Chaque fois que la Cour suprême a du se prononcer sur des questions qui mettaient en jeu les droits de la liberté de la presse dans une société démocratique, elle a souligné l'importance de tenir compte de ces droits par rapport à d'autres droits. C'est l'esprit de nombreuses décisions de la Cour suprême ayant fait date, comme la décision *Dagenais*. N'oublions pas non plus, comme l'a rappelé Mme Kothawala, que la Loi sur l'accès à l'information comporte des protections en ce qui concerne les renseignements économiques et confidentiels de divers types, notamment patrimoniaux.

The issue is whether we should have a balance and oversight? Should we have a balance of one set of rights against another? The role of the Information Commissioner is to determine whether an exemption meets an injury test to justify secrecy. We are saying that secrecy must be justified. There must be a balance. There is no balance when you have blanket exemptions and exclusions.

Senator Joyal: That is difficult to support enthusiastically in that bill. For a blanket exclusion, there must be such fundamental reasons that everyone would understand the reasonableness. However, the reasonableness is not so obvious at first sight that we should include that kind of provision in the bill. One way of addressing it is to establish a capacity for the system to request a prolonged extension of exclusion on the basis of re-evaluation. As Mr. Tromp said, something that should be excluded in the next five years could be made totally available ten years from now because the situation has changed. For example, the people who were involved have gone away and so on. There are many factors.

However, what if there is no such system or capacity to review on the basis of reasonable criteria and to appeal to a court? If the decision of the commissioner is not accepted by the administration, the administration can go to federal court and argue. There will be layers of reasonableness decisions to maintain the secrecy on the basis of arguments that seem to be reasonable to an independent authority. That seems to me to be the system we have always wanted to maintain in Canada, especially to maintain sound principles of public administration, and the capacity of people to understand and to have access to the information.

I am wrestling as much with the request to remove those sections as I am trying to understand a fallback solution that would be acceptable to a reasonable person so that your objectives are met and the objectives of the administration are met at the same time.

Mr. Tromp: I would like to raise briefly the best example I know about the need for time limits on record disclosure. There were cabinet meetings around the 1970 FLQ crisis and the War Measures Act that were closed for 20 years. In the early 1990s, the media made an access to information request for that information and got the minutes of the cabinet meetings. The minutes revealed that the then commissioner of the RCMP advised cabinet against imposing the War Measures Act. His advice was ignored, and the War Measures Act was imposed. That is an essential part of our history. If that was closed off forever or kept under wraps infinitely, then we would have missed that important part of our history.

Senator Joyal: Ms. Kothawala, in your presentation you mentioned, to quote your own remarks, "Do not make it worse." We have had similar comments earlier this week from the representative of the Information Commissioner, to the effect that if some provisions of the act would have been implemented at

La question est de savoir s'il convient d'avoir un équilibre et une surveillance. Est-ce qu'il convient de peser les mérites d'un ensemble de droits par rapport à d'autres? Le rôle du commissaire à l'information est d'appliquer un critère de préjudice pour savoir si le secret est justifié. Nous pensons que le secret doit être justifié, qu'il doit y avoir un équilibre. Or il n'y a pas d'équilibre dans le cas d'exemptions et d'exclusions globales.

Le sénateur Joyal : Il est difficile de s'enthousiasmer pour le projet de loi que nous avons sous les yeux. Dans le cas d'une exclusion globale, il devrait exister des raisons tellement manifestes que toute personne raisonnable reconnaîtrait. Toutefois, en l'absence de raisons manifestes à première vue, nous devrions nous abstenir d'inclure dans le projet de loi ce type de dispositions. Mieux vaudrait mettre sur pied un système où il est possible de requérir un prolongement de la durée de l'exclusion après nouvel examen. Comme l'a dit M. Tromp rien n'empêche quelque chose qui devrait faire l'objet d'une exclusion pendant les cinq prochaines années d'être rendu totalement accessible dans dix ans, parce que la situation a changé, que les gens en cause sont partis, et cetera. Il y a toute une série de facteurs.

Que se passe-t-il néanmoins, en l'absence d'un système de ce type ou d'une capacité à effectuer un examen d'après des critères raisonnables et d'interjeter appel devant un tribunal? Si l'administration rejette la décision du commissaire, elle peut s'adresser à une cour fédérale et défendre sa cause. Il y aura ainsi différentes couches de décisions quant au caractère raisonnable du maintien du secret, d'après des arguments qui semblent raisonnables à une autorité indépendante. Il me semble que c'est là un système que nous avons toujours voulu établir au Canada, surtout pour maintenir de sains principes d'administration publique ainsi que l'accès à l'information et la capacité de comprendre celle-ci.

Le problème est épineux : éliminer ces articles, comme vous le demandez? Trouver une solution de repli qui serait acceptable à une personne raisonnable, afin de répondre à la fois à vos objectifs et à ceux de l'administration?

M. Tromp : Permettez-moi d'intervenir brièvement pour vous donner le meilleur exemple, à mon sens, de la nécessité de fixer des limites au secret protégeant certains documents. Il s'est tenu dans les années 1970 des réunions du conseil des ministres au sujet de la crise du FLQ et de la Loi sur les mesures d'urgence. Après 20 ans de secret, les médias ont fait une demande d'accès à l'information et ont obtenu le procès-verbal de ces réunions du conseil des ministres. Ils ont révélé que le commissaire de la GRC de l'époque avait recommandé au conseil des ministres de ne pas imposer la Loi sur les mesures d'urgence. C'est à l'encontre de son opinion que cette loi a été imposée. Voilà un point essentiel de notre histoire. S'il était resté secret à tout jamais, nous serions dans l'ignorance de cet important aspect de notre passé.

Le sénateur Joyal : Madame, vous avez déclaré, et je vous cite : « N'empirez pas les choses. » C'est du reste ce que nous a dit cette semaine le représentant du commissaire à l'information qui déclarait que, si certaines des dispositions de ce projet de loi avaient été en vigueur au moment de la Commission Gomery, les

the time of Gomery, the journalists who investigated the issue would not have had access to the very documents that, after analysis, showed that something was wrong.

Are there any other sections of the act that you want to point out to us whereby your conclusion that this act makes it worse should be addressed by us?

Mr. Gollob: The sections of greatest concern are the ones we have identified in our written submission. We have some discussion, for example, of a couple of Crown corporations that we mentioned in our submission.

To give you an example, in the Gomery investigation, evidence was presented to Justice Gomery — the Auditor General investigated it — that VIA Rail issued a contract to a television producer to make a film about Rocket Richard, and awarded money for this film.

The federal accountability act, as written, would include Crown corporations under the Access to Information Act, and we applaud them for that. However, it attaches an exemption that would enable VIA Rail in future to say, just as it would have said in the past at the time of the sponsorship affair, that it was not subject to access to information. For that reason, any request from a journalist would have come up against a brick wall. In future, VIA Rail would be able to treat the contract for this hockey series as a confidential document and not release it. A key piece of the sponsorship puzzle, which was out of bounds yesterday, would be out of bounds tomorrow.

In a similar way, the draft audit report prepared by a well known company for public works in 1996, which was very harsh in terms of its review of the sponsorship program, was watered down in subsequent renditions. This draft audit report was critical to our understanding and to journalists' understanding of what was going on in the sponsorship affair. I believe it was credited yesterday by the Deputy Information Commissioner as the document that sparked the first Auditor General's investigation.

This draft audit report or future draft audit reports of this type would have been accessible in the past under access to information, subject to an injury test, but in the future, according to the language of the federal accountability act, it would be out of bounds.

The Deputy Chairman: Are you telling us that if Bill C-2 is passed the way it stands right now, the Gomery commission could not have happened and that knowledge would not have become public?

Mr. Gollob: We are saying that only in future will a judicial inquiry or an inquiry by an Auditor General have sufficient power to uncover such information. If the purpose of the federal accountability act is to bring Crown corporations under the Access to Information Act and thereby increase transparency, then this act will fail because the exemptions undercut that purpose.

Senator Joyal: I am trying to understand the critical point that you make when you say the situation will be worse. In all fairness, we want to be sure that we do the right thing, and we do not make

journalistes qui faisaient enquête sur la question n'auraient pas eu accès aux documents mêmes qui ont révélé que quelque chose de louche se passait.

Y a-t-il d'autres articles du projet de loi que vous voudriez nous signaler parce qu'ils pourraient à votre avis empirer la situation?

M. Gollob : Les articles qui nous inquiètent le plus sont ceux que nous avons indiqués dans notre document. Nous parlons par exemple d'une ou deux sociétés d'État.

Prenez l'enquête Gomery, certains éléments de preuve ont été présentés au juge — la vérificatrice générale a fait enquête — révélant que VIA Rail avait émis un contrat à un réalisateur de télévision pour faire un film sur Maurice Richard et avait versé de l'argent à cette production.

Le projet de loi, tel qu'il est libellé, assujettirait les sociétés d'État à la Loi sur l'accès à l'information et nous nous en félicitons. Toutefois, il prévoit une exemption qui permettrait à VIA Rail de déclarer, comme il l'aurait fait par le passé au moment de l'affaire des commandites, que la société n'était pas touchée par la Loi sur l'accès à l'information. Aussi, toute demande de journaliste se serait heurtée à un mur. En effet, VIA Rail pourrait traiter le contrat signé pour cette émission sur le hockey comme un document confidentiel et ne pas le divulguer. Un morceau clé du casse-tête des commandites, qui échappait à la divulgation y échapperait toujours.

De même, le rapport provisoire de vérification préparé par un cabinet bien connu pour Travaux publics en 1996 était très sévère dans son examen du programme des commandites, mais ses versions ultérieures ont été édulcorées. Or ce rapport était, à notre avis comme de l'avis des journalistes, essentiel pour comprendre ce qui se passait dans l'affaire des commandites. Je crois qu'hier le sous-commissaire à l'information a déclaré que c'était ce rapport qui était à l'origine de la première enquête de la vérificatrice générale.

Ledit rapport ou tout autre rapport provisoire de vérification de ce genre aurait été accessible en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, sous réserve de preuve de préjudice, mais, à l'avenir, d'après le libellé actuel de ce projet de loi, il ne le serait plus.

La vice-présidente : Êtes-vous en train de nous dire que, si le projet de loi C-2 était adopté tel quel, la Commission Gomery n'aurait pas existé et que toutes ces informations n'auraient pas été rendues publiques?

M. Gollob : Nous disons qu'à l'avenir seule une enquête judiciaire ou une enquête effectuée par un vérificateur général permettra de découvrir de telles informations. Si l'objet de la loi fédérale sur la responsabilité est d'assujettir les sociétés d'État à la Loi sur l'accès à l'information et ainsi d'accroître la transparence, ce sera un échec parce que les exemptions prévues vont à l'encontre de cet objectif.

Le sénateur Joyal : J'essaie de comprendre le point crucial de vos propos quand vous dites que l'on risque d'empirer les choses. Très franchement, nous voulons nous assurer que nous ne nous

it more difficult for Canadians to have access to information. We are trying to open it. That is the overall objective of all the endeavours of which we are all part.

This is one key issue that we want to review and address. That is why in your proposal that the secrecy of 15 years for draft internal audits should not be maintained without a capacity to review it by an independent authority, which would at least make it possible for someone in a neutral position to arbitrate under those terms. Maybe it is one way to approach the objective of the government and the balance of rights that a citizen or a journalist should have to have access to the documentation.

I understand the philosophy behind what Mr. Rubin told us earlier today, namely, that Canadian citizens have a right to have access to information. The question is: How should that be managed and made available. How soon should that happen? When you address the way the administration is structured, you form all kinds of distinctions between government departments and Crown agencies that deal with commercial business and are put into competition with other businesses, such as those that operate within their own minefield. For instance, the Millennium Scholarship Foundation does not have competition from the private sector. There are hundreds of differences. The important thing is to conserve the principle of a system that is right. Essentially, that is all we can do. We then leave the system to operate within its objectives.

You have had long-standing experience with the act as it is part of your daily activities. Do you have additional suggestions to make to us?

Mr. Gollob: My primary suggestion — and this is the suggestion Ms. Kothawala made to you — is to look at the spirit of the original Access to Information Act. It says that the information of government should be disclosable unless there is a reason not to be, and that exceptions should be limited and specific. Therefore, if you take the view that all information should be disclosable, unless you can show why not, it means everything should be able to meet an injury test. If it does meet an injury test, perhaps there might be a public interest why, in spite of the fact that some harm might result. There may still be a compelling reason to override that injury test. However, your point of departure of the act is that which was a very brave and ground-breaking piece of legislation 24 years ago today.

That is where we would direct you to focus your attention. Do not allow government to determine that information of a certain type is not disclosable from here to eternity. Rather, oblige them to agree that this specific record is not disclosable because it will cause this harm, it will violate this principle or it will cause this impact, which is negative.

Mr. Tromp: It does not seem entirely necessary to always reinvent the wheel. The very least the Canadian Access To Information Act could do is follow the best practices of the freedom of information acts in the British Commonwealth countries of Australia, New Zealand, Britain and so on. For example, nearly all of the quasi-governmental bodies are covered.

trompons pas et nous ne voulons pas limiter l'accès des Canadiens aux informations. Nous essayons au contraire d'élargir cet accès. C'est l'objectif général de tous les efforts auxquels nous prenons tous part.

C'est donc là un élément clé sur lequel nous voulons nous pencher. C'est pourquoi je trouve intéressant que vous proposiez de mettre fin à la protection de quinze ans prévue pour les vérifications internes provisoires sans possibilité d'examen par une autorité indépendante. Cela permettrait en effet que quelqu'un de neutre puisse arbitrer en la matière. Ce serait peut-être une façon d'atteindre l'objectif du gouvernement tout en ne lésant pas le droit d'un citoyen ou d'un journaliste d'avoir accès aux documents.

Je comprends pourquoi M. Rubin nous a dit ce qu'il nous a dit tout à l'heure, à savoir que les citoyens canadiens ont le droit d'avoir accès à l'information. Toutefois, comment cela doit-il être géré et garanti. Cela doit-il se faire vite? Quand on voit comment l'administration est structurée, il y a toutes sortes de distinctions entre les ministères et les sociétés d'État qui traitent avec des entreprises commerciales et qui sont en concurrence avec d'autres entreprises semblables. Par exemple, la Fondation sur les bourses du millénaire est en concurrence avec le secteur privé. Il y a des centaines de différences. Ce qui est important, c'est d'envisager un système qui soit juste. En fait, c'est tout ce que nous pouvons faire. Ensuite, il faut que le système fonctionne selon ses objectifs.

Vous avez une longue expérience de cette loi qui touche à vos activités quotidiennes. Avez-vous d'autres suggestions à nous faire?

M. Gollob : Ma principale suggestion — et c'est celle que vous a faite Mme Kothawala — est de considérer l'esprit de la première Loi sur l'accès à l'information. L'idée que les informations gouvernementales devraient être divulguables à moins qu'il y ait une bonne raison de ne pas les divulguer, et que les exceptions doivent être limitées et spécifiques. Aussi, si vous considérez que toutes les informations sont divulguables, à moins que l'on puisse prouver qu'elles ne peuvent l'être, cela signifie que tout devrait pouvoir satisfaire au critère de préjudice. Sinon, il pourrait peut-être y avoir un intérêt public qui justifierait de ne pas divulguer une information. Il peut y avoir une raison de déroger à ce critère. Toutefois, le point de départ, c'est cette loi qui il y a 24 ans aujourd'hui fut un événement historique.

C'est dans ce sens que nous voudrions que vous regardiez. Ne laissez pas le gouvernement décider que telle ou telle information ne peut être divulguée *ad vitam aeternam*. Obligez-le plutôt à convenir que tel ou tel dossier ne peut être divulgué parce qu'il pourrait causer un préjudice, aller à l'encontre de tel ou tel principe ou avoir telle conséquence négative.

M. Tromp : Il n'est pas toujours nécessaire de continuellement réinventer la roue. À tout le moins la Loi canadienne sur l'accès à l'information devrait suivre les pratiques exemplaires de la Loi sur l'accès à l'information des pays du Commonwealth britannique que sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Grande-Bretagne notamment. Par exemple, pratiquement tous les organismes quasi

We could learn from their experiences and see how it worked very well in those cases. It does not seem necessary to speculate study and argue when those precedents have been established.

Senator Joyal: If I understand you correctly, Mr. Gollob, you are saying that what the bill proposes is to exclude a whole class of information without having the possibility of qualifying and distinguishing the parts that could be made available, at what time and under what conditions, with a neutral arbitrator.

Your fundamental objection to the bill is the fact that it contains a class of subject with no capacity to ever be reviewed or reassessed in a period of time within the context of well-understood criteria. Am I accurately describing your position?

Mr. Gollob: That is right. It is what the Deputy Information Commissioner described yesterday as the mandatory class exemptions, I believe.

Senator Joyal: As you know, these things appear in different statutes. The Official Secrets Act, for instance, determined that issues having an impact on foreign relations or the security of Canada might be sensitive to the security and future contact of Canada as well as relations between Canada and other countries. We understand that; however, when dealing with administrative issues, unless the rights of citizens would adversely be affected, an arbitrator should have the capacity to review and rebalance the openness of the file to people.

Senator Day: It is nice to have witnesses who have experience with the act and how it works. We appreciate your comments and suggestions.

This morning I had a discussion on the 30-day process, and I would appreciate your comments with regard to section 7 of the existing act. I would like to talk about whether we need to make or propose some amendment to that section. In addition, I wonder whether the word "timely," as it appears in clause 143 of Bill C-2, which is an amendment to section 4 of the act, is necessary.

First, tell me how this 30-day process works. You make a request for a record, and section 7 seems pretty clear that within 30 days you should hear from the head of the department, either agreeing to make the information available or not. Then it states if access is to be granted, give the person who made the request access to the record. If you are told you can have access, is there a long protracted delay after that, or do you get it right away? If you do not, what is the process?

Ms. Kothawala: The issue you are getting at does not deal with the cases in which access is granted within 30 days. You are concerned with the cases in which access is not granted by the end of 30 days for certain reasons. Then there is the potential for an appeal, and that is where you get into this long protracted delay process. The Information Commissioner gets involved, and before

gouvernementaux sont couverts. Nous pourrions tirer des leçons de leurs expériences et voir que cela marche très bien dans tous ces cas. Cela ne nécessite pas de longues études quand on a déjà de tels précédents.

Le sénateur Joyal : Si je vous comprends bien, monsieur, vous dites que ce que propose le projet de loi, c'est d'exclure toute une catégorie d'information sans avoir la possibilité de faire de distinction entre les parties d'un document qui pourraient être rendues accessibles, à quel moment et dans quelles circonstances, selon l'avis d'un arbitre neutre.

Votre objection fondamentale à ce projet de loi est qu'il contient une catégorie d'information que l'on ne pourra jamais examiner ou faire réévaluer en fonction de certains critères bien établis. C'est bien cela?

M. Gollob : Oui. C'est ce que le sous-commissaire à l'information a qualifié hier d'exemptions dites obligatoires, si je ne m'abuse.

Le sénateur Joyal : Comme vous le savez, ce genre de choses apparaît dans différentes lois. La Loi sur les secrets officiels, par exemple, stipule que les questions ayant une incidence sur les relations étrangères ou sur la sécurité du Canada peuvent être importantes pour la sécurité et les contacts du Canada ainsi que pour ses relations avec d'autres pays. Ceci est bien entendu; toutefois, lorsqu'il s'agit des questions administratives, à moins que les droits des citoyens puissent être lésés, un arbitre devrait avoir la possibilité d'examiner la question et de soupeser le pour et le contre d'une telle divulgation.

Le sénateur Day : Il est bon d'avoir des témoins qui savent par expérience comment la loi fonctionne. Nous apprécions vos commentaires et suggestions.

J'ai discuté ce matin de la limite de 30 jours, et j'aimerais entendre vos commentaires en ce qui concerne l'article 7 de la loi existante. J'aimerais savoir si nous devons proposer un amendement à cet article. En outre, je me demande si l'expression « en temps utile », qui apparaît à l'article 143 du projet de loi C-2, qui modifie l'article 4 de la loi, est nécessaire.

Tout d'abord, veuillez m'expliquer comment fonctionne cette limite de 30 jours. Vous demandez un document, et d'après l'article 7, on semble dire assez clairement que vous devriez recevoir une réponse du responsable du ministère dans les 30 jours, qui vous fera savoir si les informations sont disponibles ou non. On dit ensuite que si l'accès à cette information doit être accordé, il faut remettre le document à la personne. Si l'on vous dit que vous pouvez y avoir accès, vous faut-il attendre longtemps après cela, ou obtenez-vous le document tout de suite? Si ce n'est pas le cas, qu'est-ce qui se passe?

Mme Kothawala : La question que vous abordez n'a rien à voir avec les cas où l'accès est accordé dans les 30 jours. Vous voulez savoir ce qui se passe dans les cas où l'accès n'est pas accordé au terme des 30 jours pour certaines raisons. On peut alors interjeter appel, et c'est à ce moment que les choses se mettent à tarder. Le commissaire à l'information intervient, et on se rend compte un

you know it, a substantial amount of time has passed. If, for example, the original request comes from a journalist which, as we have learned, may be potentially flagged as a sensitive request, there could be some incentive for the department whereby the information is being requested from to rag the puck a little bit because they do not want that information to get out. They need to get their ducks in a row, so they will delay a little bit.

The fact is, whether they release the information within the 30-day period or not is really immaterial because there is no penalty for not releasing within that time.

Senator Day: Except that if they do not comply with the request within 30 days, then they are required to let the Information Commissioner know, under section 9, that they are extending the time.

Ms. Kothawala: That is right.

Senator Day: We heard this morning that no department wants the Information Commissioner snooping around asking why they are not doing what they are supposed to be doing. In your experience, is that accurate?

Mr. Gollob: We filed a complaint last year with the Information Commissioner alleging that media requests under access to information were systematically discriminated against. As Ms. Kothawala was explaining, it was put in a side-car, wrestled with separately and subjected to additional scrutiny.

Whenever an access request goes in, that request results in a routine response that we need a 30-day, 60-day or 90-day extension, whatever the request is. The 30-day rule is not a rule that is respected or taken seriously. Then, as we have experienced, at the end of 90 days, 120 days, 180 days, or in the case of *The Globe and Mail* reporter Daniel Leblanc, who put in a request in connection with the sponsorship program, two years, we can be told that the file we are looking for does not exist, as Mr. Leblanc was told regarding the report he requested. In this particular case it did not exist because it was a report that had been paid for and the work had never been done, as it appeared.

Our contention is essentially that the statutory time limit is not taken seriously.

Mr. Tromp: I would like to add briefly that I have had many Access-to-Information requests delayed for over a year and I appealed to the Information Commissioner, but he is swamped, underfunded and understaffed.

The word "timely" in an act is far too vague. It could mean almost anything to anyone. The act should specify the exact number of days. The word "timely" is pointless.

Senator Day: You have already answered the second half of my question. Do you get any comfort from page 117, clause 143 of this Bill C-2:

jour qu'il s'est écoulé pas mal de temps. Si, par exemple, la demande originale provient d'un journaliste qui, comme nous l'avons appris, pourrait être considérée comme délicate, le ministère à qui on a demandé l'information pourrait alors être tenté de tergiverser un peu parce qu'il ne veut pas que cette information sorte. Le ministère doit alors arranger ses affaires, et on va donc tarder un peu à faire le nécessaire.

La question de savoir si l'on doit rendre les informations publiques dans les 30 jours importe peu parce qu'il n'y a pas de sanction si l'on ne respecte pas ce délai.

Le sénateur Day : Sauf que si l'on ne se conforme pas au délai de 30 jours, l'article 9 oblige le ministère à faire savoir au commissaire à l'information qu'il a besoin de plus de temps.

Mme Kothawala : C'est exact.

Le sénateur Day : On a entendu dire ce matin qu'aucun ministère ne veut que le commissaire à l'information vienne renifler chez lui et demande pourquoi il ne fait pas ce qu'il est censé faire. D'après votre expérience, est-ce exact?

M. Gollob : Nous avons porté plainte l'an dernier auprès du commissaire à l'information et allégué que les demandes des médias en vertu de la Loi sur l'accès à l'information faisaient l'objet d'une discrimination systématique. Comme l'expliquait Mme Kothawala, on les met de côté, on les traite séparément, et ces demandes font l'objet d'un examen supplémentaire.

Chaque fois qu'on adresse une demande, on nous répond qu'il faut 30 jours, 60 jours ou 90 jours de plus, peu importe la demande. La règle des 30 jours n'est pas respectée et elle n'est pas prise au sérieux non plus. Et, comme nous en avons fait l'expérience, au terme des 90, 120 ou 180 jours, ou dans le cas du reporter du *Globe and Mail* Daniel Leblanc, qui avait fait une demande relative au programme des commandites, deux ans, on peut se faire dire que le dossier que l'on recherche n'existe pas, et c'est ce qu'on a répondu à M. Leblanc relativement au rapport qu'il demandait. Dans ce cas particulier, ce rapport n'existait pas parce qu'il s'agissait d'un rapport pour lequel on avait payé et pour lequel aucun travail n'avait été fait, comme on l'a appris.

Essentiellement, nous sommes d'avis que le délai imposé par la loi n'est pas pris au sérieux.

M. Tromp : J'ajouterai brièvement que bon nombre de mes demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information sont restées sans réponse pendant plus d'un an, et que j'ai interjeté appel auprès du commissaire à l'information, mais il est submergé de travail, sous-financé et il manque de personnel.

L'expression « en temps utile » dans un texte de loi est beaucoup trop vague. Ça peut vouloir dire presque n'importe quoi. La loi devrait préciser le nombre de jours. L'expression « en temps utile » est inutile.

Le sénateur Day : Vous avez déjà répondu à la deuxième partie de ma question. J'aimerais savoir si vous êtes rassuré par l'article 143 du projet de loi C-2, page 117 :

The head of a government institution shall, without regard to the identity of the person making a request for access to a record under the control of the institution, make every reasonable effort to assist the person in connection with the request, respond to the request accurately and completely....

Does that give you more that you could base your argument on if the answers are not forthcoming, if the record is not forthcoming? I know it is vague, but it creates a responsibility in general terms.

Mr. Gollob: Imagine you had a busy street in which every driver ran through the red lights without stopping and you put up a sign that said, "Every driver shall make every reasonable effort to stop their vehicle upon seeing a red light." What impact would that sign have? I am convinced that if drivers are persuaded that there are no consequences from running red lights, they will continue to run red lights. It is great language, but the remedy required here is one that is much more rigorous.

Senator Day: That proposed amendment does not help you at all, then. If that were not there, would your position still be the same?

Ms. Kothawala: Yes.

Senator Day: How about the amendment to the definition of "record"? Do you have any discomfort with respect to that amendment?

Ms. Kothawala: Remind me of the clause, please.

Senator Day: It is clause 141 on page 116 of the bill. The new definition of "record" appears just before sub-clause (2). In the old definition — the existing law and the existing definition — record includes any correspondence, memorandum, book, plan, map, drawing, diagram, pictorial or graphic work, photographic film, microfilm, sound recording, videotape, machine-readable record and any other documentary material regardless of physical form or characteristics and any copy thereof.

That has been shortened significantly and some of the words taken out of the current definition, which legal interpretation would lead you to believe that something is left out. It is the right of government institutions and people to obtain records. In my reading of this, that definition restricts considerably the scope of what you can ask for. Do you share that concern?

Mr. Gollob: Could you clarify, senator? Is the new language what you find restrictive or the old language?

Senator Day: I read to you the current language. There is a proposal to redefine "record" to what you see here at page 116, which is much shorter, easier to say and easier to read, but does not appear to me to be as all-encompassing as the previous definition. Is that something your colleagues have drawn your attention to and have any concern with.

Le responsable de l'institution fédérale fait tous les efforts raisonnables, sans égard à l'identité de la personne qui fait ou s'apprête à faire une demande, pour lui prêter toute l'assistance indiquée, donner suite à sa demande de façon précise et complète...

Est-ce que cela vous donne plus de munitions si on ne répond pas à votre demande, si on ne fournit pas le document voulu? Je sais que c'est vague, mais cela crée une responsabilité de manière générale.

M. Gollob : Imaginez une rue achalandée où tous les conducteurs grillent les feux rouges et qu'on y place une pancarte qui dirait : « Tous les conducteurs feront tous les efforts raisonnables pour s'arrêter dès qu'ils voient un feu rouge. » Quel effet obtiendriez-vous ainsi? J'ai la conviction que si les conducteurs sont persuadés qu'il n'y a aucune sanction si l'on grille un feu rouge, ils ne s'arrêteront jamais. Le libellé sonne bien, mais il faudrait ici une obligation beaucoup plus rigoureuse.

Le sénateur Day : Donc cette modification ne vous sert à rien. Si cette disposition n'existait pas, votre position serait-elle la même?

Mme Kothawala : Oui.

Le sénateur Day : Qu'en est-il de la modification à la définition du mot « document »? Est-ce que cette modification vous met mal à l'aise?

Mme Kothawala : Voulez-vous s'il vous plaît me rappeler de quel article il s'agit.

Le sénateur Day : Il s'agit de l'article 141, page 116 du projet de loi. La nouvelle définition du mot « document » apparaît juste avant le paragraphe (2). Dans l'ancienne définition — la loi existante et la définition existante — le document comprend tous éléments d'information, quels que soient leurs formes et leurs supports, notamment correspondance, notes, livre, plan, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microformule, enregistrement sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d'information.

Cette définition a été réduite de beaucoup, et on en a retranché certains termes, et une interprétation juridique vous porterait à croire qu'on a oublié quelque chose. Les institutions fédérales et les gens ont le droit d'obtenir des documents. Selon la lecture que j'en fais, cette définition limite considérablement le nombre de renseignements qu'on peut demander. Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Gollob : Pouvez-vous préciser votre pensée, sénateur? Est-ce le nouveau libellé que vous trouvez restrictif ou l'ancien?

Le sénateur Day : Je vous ai lu le libellé actuel. Il s'agit de la proposition visant à redéfinir le mot « document » qu'on voit ici à la page 166, définition qui est plus courte, plus facile à dire et à lire, mais elle ne me semble pas aussi englobante que l'ancienne définition. Est-ce une chose que vos collègues avez remarquée et qui vous inquiète?

Mr. Tromp: Do you believe that the new language would not include those formats that were described before? Perhaps if there was a clause that said “including but not restricted to these formats” that would be helpful.

Senator Day: Before now it was very inclusive. The law as it now exists says “includes” and lists all these things and then it says “includes” any other documentary material, regardless of physical form or characteristic. The definition is just that last piece.

Mr. Tromp: I believe those formats could be included in the description of any documentary material.

Senator Day: I hope you are right, but if they were, then why would you list them and then include in the definition now all those other formats and any other documentary material, regardless of physical form?

Mr. Tromp: Perhaps they contemplated new technologies, because the ATI Act was called an eight-track tape deck in a digital age, and there are new computer technologies that we do not know of yet that perhaps could be included in this broad definition. Perhaps they thought it too laborious or did not have the imagination to foresee all the formats that could exist in the future. I am speculating though.

Senator Day: Now is your chance for amendments. If you are happy with this bill, then we are happy with it, but if you have some discomfort with it then tell us now. You are close to your last chance.

Ms. Kothawala: I appreciate that, and I think that our more fundamental problem is not around the definition but more around the lack of anything that provides a duty to document such records.

Senator Day: It seems fundamental when you talk about access to records and there is a question about the definition of what is included in “record.” However, if that is not of concern to you, I appreciate it, and we will go on to something else.

Mr. Tromp: I do not see how this definition could exclude any of those formats described in the earlier act. I do not see how this clause could exclude any of those.

Senator Day: Thank you for that.

Your concept is, all records, whatever a record is, are available, subject to a test of injury, and then they would not be available. However, even if they are not available due to injury test, they might be available again if it is in the public interest. That is the way that provision flows, back and forth. That is what you proposed in your presentation. Is that concept in the existing legislation in some place, or is this a new idea? Has the idea been used?

M. Tromp : Pensez-vous que le nouveau libellé n'inclurait pas les supports que l'on décrivait auparavant? Il serait peut-être utile d'avoir une disposition qui dirait « incluant ces supports mais sans s'y limiter ».

Le sénateur Day : La définition d'avant était très inclusive. Le libellé actuel de la loi dit « comprend » et énumère toutes ces choses, puis elle dit ensuite « comprend » tout autre matériel documentaire, quels que soient leurs formes et leurs supports. La définition s'arrête là.

M. Tromp : Je crois que ces supports pourraient être inclus dans la description de tous éléments d'information.

Le sénateur Day : J'espère que vous avez raison, mais s'ils sont inclus, alors pourquoi les énumérer et ensuite inclure maintenant dans la définition tous ces autres supports et tout autre élément d'information, quelles qu'en soient les formes.

M. Tromp : On songeait peut-être aux nouvelles technologies parce que la Loi sur l'accès à l'information était devenue un dinosaure à l'ère numérique, et il y a de nouvelles technologies informatiques qui ne sont pas encore connues et qui pourraient peut-être être incluses dans cette définition générale. Peut-être que les auteurs trouvaient la définition trop compliquée ou peut-être qu'ils n'avaient pas assez d'imagination pour entrevoir tous les supports qui pourraient exister un jour. Mais ce ne sont que des conjectures de ma part.

Le sénateur Day : C'est maintenant que vous avez la chance de présenter des amendements. Si vous êtes satisfaits du projet de loi, alors nous le sommes nous aussi, mais si vous n'êtes pas satisfaits, alors dites-le-nous. L'heure de la dernière chance approche.

Mme Kothawala : Je comprends cela, mais le vrai problème que nous avons, ce n'est pas la définition, mais beaucoup plus le fait que rien n'oblige à produire ces documents.

Le sénateur Day : Cela me semble essentiel lorsqu'on parle d'accès aux documents, et l'on s'interroge sur la définition de « document ». Cependant, si cela ne vous préoccupe pas, je comprends, et nous allons passer à autre chose.

M. Tromp : Je ne vois pas comment cette définition pourrait exclure l'un des supports qui était décrit dans l'ancienne loi. Je ne vois pas comment cette disposition pourrait exclure l'un d'entre eux.

Le sénateur Day : Merci pour cette réponse.

Vous êtes d'avis que tous les documents, quels qu'ils soient, sont accessibles, à moins qu'un préjudice soit causé, auquel cas ils ne seraient pas accessibles. Cependant, même s'ils ne sont pas accessibles parce qu'ils pourraient causer un préjudice, ils pourraient redevenir accessibles si l'intérêt public l'exige. C'est ce que dit cette disposition, qu'ils peuvent redevenir accessibles. C'est ce que vous avez proposé dans votre exposé. Est-ce que votre conception existe quelque part dans le texte de loi, ou est-ce une nouvelle idée? S'est-on déjà servi de cette idée?

Mr. Gollob: We are students of this act. The act is complex and it was drafted with great care. There are many safeguards in it. Although it has some weaknesses and could be improved, we feel that structurally it is sound.

One instance where the injury test is routinely applied has to do with the mandatory exemptions that are not class exemptions and not for all time. There are exemptions under the act where an injury test is applied. There are various sections of the Conflict of Interest Act. I am not familiar enough to quote chapter and verse. Clause 18 of the act, I believe, is one of them.

Senator Day: I am looking at section 18 in the proposed amendments; economic interests of Canada.

Mr. Gollob: Right. Section 18 of the Conflict of Interest Act is a good one.

Senator Day: Yes, but does that section have the public interest override concept?

Mr. Gollob: No, the public interest override is not there.

Senator Day: Is that your new idea?

Mr. Gollob: That is something that we are suggesting that was also recommended by Justice Gomery and by the Information Commissioner in his reforms.

Ms. Kothawala: The Prime Minister specifically supported it in his platform, "Stand Up for Canada."

Senator Stratton: Who decides whether it is overridden?

Mr. Gollob: In the first instance, the commissioner, but often it goes to court. A number of cases have gone to federal court. One of them is *Babcock*, which I believe was cited in this chamber.

Senator Stratton: I hate leaving it to the courts, that is all.

Senator Day: My colleague has asked me to follow up on that. It flows from the discussion you were having on the supplementary by Senator Stratton. How do you see this working? Will it be the head of the department that does all of this thinking initially — "Yes, you can have it," or "No, you cannot because of the injury test, but yes, you can again because of the public" — or will somebody else apply that test?

Mr. Gollob: We imagine that in the first instance what would happen is that the department would say, "This meets our injury test."

Senator Day: In other words, "You cannot have it."

Mr. Gollob: "You cannot have it; it is denied." The requester then makes an appeal to the Information Commissioner. Currently, my understanding is that the Information Commissioner can only determine whether or not it meets the

M. Gollob : Nous avons étudié ce texte de loi. C'est un texte complexe qui a été rédigé avec le plus grand soin. Il contient de nombreuses mesures de protection. Même s'il présente des faiblesses et pourrait être amélioré, nous pensons que c'est un texte solide sur le plan structurel.

Il y a un cas où le critère du préjudice est appliqué de manière régulière, et c'est lorsque les exceptions obligatoires ne sont pas des exceptions objectives et ne le sont pas tout le temps. En vertu de la loi, il y a des exceptions auxquelles on applique le critère du préjudice. C'est aussi le cas de plusieurs articles de la Loi sur les conflits d'intérêts. Je ne les connais pas assez pour vous les citer par cœur. L'article 18 de la loi, je crois, est l'un d'entre eux.

Le sénateur Day : J'ai devant moi l'article 18 du projet de loi; il y est question des intérêts économiques du Canada.

M. Gollob : C'est exact. L'article 18 de la Loi sur les conflits d'intérêts est un bon exemple.

Le sénateur Day : Oui, mais est-ce que l'intérêt public prime l'utilisation de cet article?

M. Gollob : Non, l'intérêt public n'intervient pas ici.

Le sénateur Day : Est-ce votre nouvelle idée?

M. Gollob : C'est une chose que nous suggérons et qui a également été recommandée par le juge Gomery et par le commissaire à l'information dans les réformes qu'il propose.

Mme Kothawala : Le premier ministre s'est prononcé explicitement en faveur de cela dans son programme électoral, « Changeons pour vrai ».

Le sénateur Stratton : Qui décide quand l'intérêt public prime?

M. Gollob : Dans le premier cas, c'est le commissaire, mais on fait souvent appel aux tribunaux. Un certain nombre de cas ont abouti devant la Cour fédérale. L'un d'entre eux est celui de *Babcock*, qui a été cité au Sénat, je crois.

Le sénateur Stratton : Je déteste m'en remettre aux tribunaux. C'est tout.

Le sénateur Day : Mon collègue m'a demandé de reprendre cette question. Elle fait suite à la discussion que vous aviez à propos de la question supplémentaire du sénateur Stratton. Comment pensez-vous que ça va marcher? Est-ce que ce sera le responsable du ministère qui va faire toute la réflexion au départ — « Oui, vous pouvez avoir ceci. Non, vous ne pouvez pas avoir cela parce que cela peut porter préjudice, mais oui, vous pouvez l'obtenir parce que l'intérêt public l'exige » — ou est-ce que ce sera quelqu'un d'autre qui prendra la décision?

M. Gollob : Nous pensons que dans le premier cas, c'est le ministère qui dirait : « Cela répond à notre critère du préjudice. »

Le sénateur Day : Autrement dit, « Vous ne pouvez pas l'avoir ».

M. Gollob : « Vous ne pouvez pas l'avoir; cela vous est refusé. » L'auteur de la demande interjette alors appel auprès du commissaire à l'information. Je crois comprendre que le commissaire à l'information ne peut que décider si la décision

injury test. If he or she confirms that it meets the injury test, then of course the record continues to be denied. If it does not, then the Information Commissioner can seek to resolve this internally or can take the issue to court.

What we are proposing is that the Information Commissioner might also have the power to say, "Yes, this does meet the injury test. However, there is a compelling public interest that requires this to be released."

In this event, it is possible that were such powers to be given to the Information Commissioner, the department would still have an avenue of appeal. That appeal might also end up being to a court.

Senator Day: As I understand your evidence on this point, a citizen needs a clause in the act that would provide for this public interest override, would need some opportunity to debate this based on public interest?

Mr. Tromp: Yes. I might add briefly that public interest override is found in the freedom of information acts of Ontario, British Columbia, Alberta and others, and these are good models for the federal ATI.

Senator Day: That is helpful. We will make note of that.

My final question is still on section 18, the exceptions or exemptions. You are unable to get something; the head of a government institution may refuse to disclose any record requested under the act, and then we go on to list a few things. This is in the current act.

I will refer you to page 118 and 119 of Bill C-2, which purports to amend section 18 and add to it. Down at the bottom, section 146 amends section 18(b). You will have to take my word on this, if you do not want to spend a great deal of time comparing them, but what I see as the amendment is the final two lines. The first part of 146, 18(b) says that the head of the government institution can refuse to give you the material if it would prejudice the competitive position of the government institution. The next part is being added: "to interfere with contractual or other negotiations of a government institution." That is the additional out for the government not to produce, based on your request, if it will interfere.

Is that something that they have been crying out for? Is this something that is an obvious addition that should be there to prevent the disclosure of documents?

Mr. Gollob: There are clearly examples where it would be in the public interest to know how much the government has paid for a particular good or service that it has contracted to acquire. It is part of the accountability trail to be able to follow these transactions and have some public record of them. It is in the interests of Parliament and it is in the interests of the public.

répond ou non au critère du préjudice. S'il confirme que c'est le cas, alors bien sûr on vous refusera l'accès au document. Si ce n'est pas le cas, le commissaire à l'information peut alors chercher à régler cette question à l'interne ou il peut s'adresser aux tribunaux.

Ce que nous proposons, c'est que le commissaire à l'information puisse aussi dire : « Oui, cela répond au critère du préjudice. Cependant, l'intérêt public exige que ce document soit rendu public. »

Si tel est le cas, c'est-à-dire que si l'on confère de tels pouvoirs au commissaire à l'information, le ministère aurait quand même le droit d'interjeter appel. Cet appel pourrait également aboutir devant les tribunaux.

Le sénateur Day : Si je vous comprends bien, si le citoyen a besoin d'une disposition dans la loi qui fait en sorte que l'intérêt public prime, il faudrait qu'il puisse débattre de cela en se fondant sur l'intérêt public?

M. Tromp : Oui. J'ajouterai brièvement que la disposition où il est dit que l'intérêt public prime se retrouve dans les lois sur l'accès à l'information de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et d'autres provinces, et il s'agit dans tous les cas de bons modèles pour la loi fédérale sur l'accès à l'information.

Le sénateur Day : Voilà qui est utile. Nous en prenons bonne note.

Ma dernière question porte encore sur l'article 18, les exceptions. Disons qu'il y a un document que vous ne pouvez obtenir; le responsable d'une institution fédérale peut refuser de rendre public des documents que l'on a demandés en vertu de la loi, et on énumère ensuite quelques éléments. C'est ce que dit la loi actuelle.

Reportez-vous aux pages 118 et 119 du projet de loi C-2, où l'on vise à modifier l'article 18 et à l'enrichir. Tout au bas, l'article 146 modifie l'alinéa 18(b). Si vous ne voulez pas passer trop de temps à les comparer, vous pouvez me croire, mais ce que je vois comme modification, ce sont les deux dernières lignes. La première partie de l'alinéa 18(b) de l'article 146 dit que le responsable de l'institution fédérale peut refuser la communication de documents si leur divulgation risque vraisemblablement de nuire à la compétitivité de l'institution fédérale. On a ajouté l'élément suivant : « ou d'entraver des négociations — contractuelles ou autres — menées par une institution fédérale ». C'est une excuse de plus pour le gouvernement de ne pas donner suite à votre demande, parce que cela risquerait de lui nuire.

Est-ce une chose que vous avez réclamée? Est-ce un ajout dont le but évident est de prévenir la communication de documents?

M. Gollob : Il y a des exemples clairs où il est dans l'intérêt du public de savoir combien le gouvernement a payé pour tel bien ou service qu'il a acquis par voie de contrat. La reddition de comptes exige entre autres que l'on puisse retracer ces transactions et disposer de preuves documentaires. C'est dans l'intérêt du législateur, et c'est dans l'intérêt du public.

However, it would appear that this language has been drafted to protect the interests of Crown corporations or their subsidiaries who compete in the marketplace. However, to my mind, that is not sufficiently made clear in the language of this amendment.

Senator Day: It is clear that it is another restriction on the access to information.

Mr. Gollob: Again, the issue is, what is broken here that requires repair? Who has been harmed that you need to go into the act and make this change? We have not been demanding it. I have no record of anyone having suffered or reported to have suffered harm or injury as a result of anything that is in the act, and we are talking government institutions, so what is the problem that this clause is trying to fix? If there is no problem that it is trying to fix, and the language is more restrictive, as you say, why is it being included?

Mr. Tromp: I would like to add that this clause seems to be entirely unnecessary, because these competitive commercial economic harms are already covered by section 18 and 20 of the current act, and I would encourage you to ask any quasi-governmental official why this clause is necessary; why section 18 and 20 are insufficient; what harm they have ever caused; if they can cite precedents from other jurisdictions, et cetera; and insist upon evidence for these claims.

Senator Day: That in fact will be an amendment to the current section 18.

At the top of page 119 is the other amendment to 18, and that is 18(d). This is another basis upon which the head of a government institution may refuse to disclose a record. In this instance the change I see is in the fourth line: "materially injurious to the financial interests of," and it used to be the Government of Canada and now it has been changed to "the government institution." Something could be materially injurious to a government institution much quicker than it would be to the Government of Canada. This will be triggered much sooner than it would have been under the current act. This is another amendment on which we are asked to vote. I want your help on whether we should vote for or against this.

Mr. Tromp: Is it clear what "government institution" is defined as, if all these quasi-governmental bodies would be in that definition?

Senator Day: "Government institution" is defined. It is a new definition, as you know, under the act, and it is at page 116. You do not have the luxury of going to a schedule and saying, "We know what all the government institutions are; they are all listed." That is the way it used to be. In fact, that is the way it still is until this amendment is voted on. Now "government institution" are very general words, and it runs on over to the next page, page 117. "Government institution" will be as defined under this Bill C-2.

Cependant, il semble qu'on ait ajouté ce libellé afin de protéger les intérêts des sociétés d'état ou de leurs filiales qui sont en affaire. Cependant, à mon avis, le texte de cette modification ne le dit pas avec suffisamment de clarté.

Le sénateur Day : Il est évident que c'est une restriction de plus pour l'accès à l'information.

M. Gollob : Encore là, la question est de savoir qu'est-ce qui ne marche pas et ce qui doit être réparé. Qui a subi des préjudices tels qu'il a fallu modifier la loi? Ce n'est pas nous qui avons réclamé cela. Je n'ai aucun souvenir d'une personne ayant subi un tort ou dont on aurait dit qu'elle a subi un tort du fait de la loi, et il s'agit ici des institutions fédérales, donc quel est le problème que l'on veut régler avec cette disposition? Si l'on ne cherche pas à régler un problème, et que le libellé est plus restrictif, comme vous dites, pourquoi a-t-on ajouté cette disposition?

M. Tromp : J'aimerais ajouter que cette disposition semble tout à fait inutile parce que les articles 18 et 20 de la loi actuelle traitent déjà du fait que l'on peut nuire à la concurrence, et je vous encouragerais à demander à n'importe quel fonctionnaire d'une institution quasi gouvernementale de vous expliquer les raisons pour lesquelles cette disposition est nécessaire. Pourquoi les articles 18 et 20 sont-ils insuffisants? Quel tort ont-ils causé? Peuvent-ils citer des précédents d'autres juridictions? Etc. Et insistez pour voir des preuves en appui à ces affirmations.

Le sénateur Day : Cela reviendrait en fait à amender l'article 18.

Au haut de la page 119, il y a l'autre modification à l'article 18, et il s'agit de l'alinéa 18d). C'est un autre cas où le responsable de l'institution fédérale peut refuser de communiquer un document. Ici, le changement que je vois est à la deuxième ligne : « risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers », et l'on parlait autrefois du gouvernement du Canada et on a changé cela pour parler maintenant de « l'institution fédérale ». Une institution fédérale pourrait subir un préjudice appréciable plus aisément que le gouvernement du Canada. Comparativement à l'ancienne loi, il sera plus aisé d'invoquer cette disposition. C'est une autre modification qu'on nous demande de voter. Je veux que vous me disiez si nous devrions voter pour ou contre.

M. Tromp : Est-ce que la définition de « institution fédérale » est claire, et est-ce que toutes les instances quasi-gouvernementales seraient englobées dans cette définition?

Le sénateur Day : On définit « institution fédérale ». C'est une nouvelle définition, comme vous le savez, dans ce texte de loi, et on la retrouve à la page 116. On n'a plus le luxe d'avoir une annexe où l'on énumère toutes ces institutions fédérales. C'était comme cela qu'on faisait avant. En fait, c'est toujours comme ainsi que l'on procède, à moins la modification soit adoptée. Maintenant « institution fédérale » est définie en termes très généraux, et cela se poursuit à la page suivante, la page 117. « Institution fédérale » sera défini par le projet de loi C-2.

Ms. Kothawala: Your concern that it could trigger an exemption sooner is a valid one. We would share that concern. It really broadens the scope. So much of the business of government is now conducted not by the classic Crown corporation, but by the quasi-governmental bodies. These organizations are still funded by the taxpayer and supposedly behave like private corporations. The question is whether the institutions are using taxpayer dollars and performing a public service. So much of what government used to do is now being quasi-privatized. It is not sufficient to say because it is being quasi-privatized that there is no longer that duty to disclose its dealing. Whether the organization deals with airline safety or other issues that used to fall completely under government, it should not be how the organization is defined that determines whether information about their dealings should be made public. That should not be how we determine whether that information should be accessed, not based on the definition, but based on whether they engage in the public delivery of a service or whether they use taxpayer dollars. That should be the definition.

Mr. Tromp: The definition in this clause appears to be completely inadequate. It appears that many foundations and other quasi-governmental bodies could escape this definition and so not be covered, and is unacceptable.

Senator Cowan: I wonder whether the change is because the head of the institution is making a determination whether or not to disclose. That is why it is restricted to the institution rather than to the Government of Canada, because it is not Canada or the Prime Minister deciding on behalf of Canada whether or not a disclosure has taken place. That may be the answer to the reason for the change.

Senator Day: That is a free comment. I do not think you are able to comment on that, but I will just finish with this comment: We have to study Bill C-2 and determine whether it is achieving what it is purporting to achieve. My concern is when it says that we are changing the definition of "government institution"; at first blush, everybody says it is good, because there should be more accountability and more organizations and government institutions subject to the Access to Information Act. Then you see many exceptions, which cause the information officer a lot of concern. We focused on a lot of exceptions that pertained to new organizations that are being brought in under the umbrella, but the ones I have just drawn do your attention are new exceptions and new restrictions that apply to everyone, all companies and all government institutions. They are not restricted to the new Crown corporations and new foundations that are being proposed.

Ms. Kothawala: As I said, I think you are rightly concerned about that, and we would share that concern.

Mme Kothawala : Vous avez raison de craindre que l'on pourrait invoquer l'exception plus tôt. Nous partageons cette crainte. On élargi vraiment le filet ici. Le gouvernement fédéral fait aujourd'hui beaucoup de choses sans passer par les sociétés d'États classiques, mais plutôt par des organismes quasi-gouvernementaux. Ces organismes demeurent financés par le contribuable et sont censés se conduire comme des entreprises privées. La question est de savoir si ces institutions se servent des deniers publics et si elles rendent un service au public. Il y a tant de choses que le gouvernement fait maintenant par le truchement de ces organismes quasi-privatisés. Il ne suffit pas de dire que puisque l'activité est quasi-privatisée, on n'a plus l'obligation de dévoiler ce qu'on fait. Que cet organisme s'occupe de sécurité aérienne ou d'autres questions qui relevaient autrefois entièrement du gouvernement, ce n'est pas la définition de l'organisme qui doit déterminer quelles informations doivent être rendues publiques. Ce n'est pas comme cela qu'on doit déterminer si l'on peut avoir accès à ces informations; il ne faut pas se baser sur la définition mais plutôt sur le fait de savoir si l'organisme rend des services au public ou s'il se sert des deniers publics. C'est cela qui doit définir l'accès.

M. Tromp : La définition dans cet article semble totalement insuffisante. Il semble que de nombreuses fondations et d'autres instances quasi-gouvernementales pourraient échapper à cette définition et ne pas être visées, et cela est inacceptable.

Le sénateur Cowan : On a peut-être apporté cette modification parce que c'est le responsable de la décision qui décide de communiquer les documents ou non. Voilà pourquoi c'est limité à l'institution et non au gouvernement du Canada, parce que ce n'est pas le Canada ou le premier ministre qui vont décider au nom du Canada si des documents ont été communiqués ou non. C'est peut-être la raison pour laquelle on a apporté ce changement.

Le sénateur Day : C'est votre opinion. Je ne crois pas que vous puissiez vous prononcer là-dessus, mais je conclurai en disant ceci : nous devons étudier le projet de loi C-2 et nous assurer qu'il accomplit ce qu'il est censé accomplir. Ce qui me préoccupe, c'est qu'on modifie la définition de l'« institution fédérale »; à première vue, tout a l'air bien, parce qu'il faut rendre davantage de comptes et il faut qu'il y ait plus d'organismes et d'institutions fédérales qui soient assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Puis on voit apparaître de nombreuses exceptions, qui causent un tas d'ennuis à l'agent responsable de l'information. Nous avons longuement parlé des exceptions qui visent les nouveaux organismes qui se retrouvent sous ce parapluie. Mais les exceptions dont je viens de parler sont de nouvelles exceptions et de nouvelles restrictions qui s'appliquent à toutes les entreprises et à toutes les institutions fédérales. Ces exceptions ne se limitent pas aux nouvelles sociétés d'États et aux nouvelles fondations qu'on se propose de créer.

Mme Kothawala : Comme je l'ai dit, je crois que vous avez raison de vous en inquiéter, et nous partageons votre préoccupation.

Senator Stratton: In listening to testimony this morning, it was really fascinating as well, particularly the evidence given by David McKie a journalist with CBC. He stated that there is a system that seems to be working in response to inquiries, and that is the Department of Defence. He said that departments responses were prompt and informed. He did not see why that could not be applied across government. If that is an example that works, why would we not want to look at that and try to ensure that it now translates across government under existing rules? That is the part that surprises me, which is that there is a department where it does work.

Have you had experience with the National Defence? Is that so, and if it is so, then why can we not have it across government?

Ms. Kothawala: National Defence is a great example, but it was not such a great example before Somalia. I believe Somalia played a huge role in terms of bringing to the attention of Canadians that this kind of behaviour could and would not be tolerated by citizens. The department responded, but it should not take a major event like that to get a department to change the way it does business. That, unfortunately, does not seem to be the general philosophy. It is approached from the other side, which is "here is why we are not going to disclose this information."

Mr. Gollob: We did have a major event and it caused, arguably, a change in government. Why has it not also produced the change that you are recommending that it should follow the example of National Defence and that there be a standard of rigour and compliance with the Access to Information Act right across government? We would welcome such a change. That would be a big step towards transparency. Instead, we see restrictions on transparency included in this legislation. We therefore are requesting of the Senate that you pay attention to these areas, and additional areas that we did not draw to your attention, as Senator Day has just brought up, and ensure that the onus for transparency remains on government.

Senator Stollery: I am not disagreeing. When you find a department that works and appears to be satisfactory, such as the National Defence, you would wonder if it works in that department, the system is not broken. It went off the rails because of the Gomery inquiry — and I want your response to this because it is a little contentious — and if that is the case with National Defence, then surely to goodness we can find a way to ensure that other departments do the same.

Coupled with that is my concern that I have expressed this morning, which is the question of chill on the other side. It is always the question of chill. If you are going to be quoted, you are very careful. If you are going to be on record and your records are released quickly, then you will be more careful. That becomes a question of balance, as we have discussed. That bothers me, not from any bias at all, other than it is like anything else, but there are confidential conversations about an issue or ideas are thrown

Le sénateur Stratton : J'ai écouté les témoignages ce matin, et c'était très fascinant aussi, surtout celui de David McKie, qui est journaliste à CBC. Il a affirmé qu'il existe un système de traitement des demandes qui semble bien fonctionner, celui du ministère de la Défense. Il a dit que le ministère répondait rapidement aux demandes et qu'il donnait tous les détails voulus. À son avis, il n'y a pas de raison pour laquelle il ne devrait pas en être ainsi partout au gouvernement. Si cela marche dans ce ministère, pourquoi ne pas examiner la question et s'assurer que cette pratique s'étende à l'ensemble du gouvernement, en vertu des règles actuelles? C'est ce qui m'a surpris, à savoir qu'il y a un ministère où ça marche.

Avez-vous déjà adressé des demandes à la Défense nationale? Est-ce vrai que ça marche là-bas, et si c'est le cas, pourquoi ne peut-on pas en faire autant ailleurs au gouvernement?

Mme Kothawala : La Défense nationale est un excellent exemple, mais ce n'était pas le cas avant la Somalie. Je crois que la Somalie a joué un rôle important dans la mesure où les Canadiens se sont mis à dire que ce genre de comportements était intolérable. Le ministère a réagi à cela, mais on ne devrait pas avoir besoin d'un événement aussi marquant pour obliger un ministère à changer ses façons de faire. Malheureusement, cela ne semble pas être l'attitude générale. C'est le point de vue contraire qu'on a, à savoir « voici pourquoi nous n'allons pas vous révéler ces informations ».

M. Gollob : Ce fut un événement marquant, en effet, et l'on pourrait faire valoir que c'est ce qui a opéré un changement au gouvernement. Pourquoi est-ce que cela n'a pas provoqué le changement que vous recommandez, à savoir que c'est tout le gouvernement qui devrait suivre l'exemple de la Défense nationale et que l'on devrait respecter rigoureusement la Loi sur l'accès à l'information? Nous serions heureux qu'un tel changement se produise. Ce serait un grand pas vers la transparence. À la place, on se retrouve avec cette loi qui impose des restrictions à la transparence. Nous prions donc le Sénat de porter son attention sur ces cas, et sur les autres cas dont nous n'avons pas parlé, comme l'exemple cité par le sénateur Day, et il faut s'assurer qu'il appartienne au gouvernement d'être transparent.

Le sénateur Stollery : Je ne dis pas le contraire. Quand on trouve un ministère qui marche et dont la conduite semble satisfaisante, comme c'est le cas de la Défense nationale, on se dit que si ça marche dans ce ministère, c'est que le système est fonctionnel. Le système a déraillé à cause de l'enquête Gomery — et je veux entendre votre avis là-dessus parce que cette affirmation ne fait pas l'unanimité — et si ça marche à la Défense nationale, on peut alors sûrement trouver le moyen de voir à ce que les autres ministères prennent son exemple.

S'ajoute à cela la préoccupation que j'ai exprimée ce matin, à savoir la question de l'intimidation de l'autre côté. C'est toujours une question d'intimidation. Si l'on sait qu'on va être cité, on est très prudent. Si vos propos vont être notés et que vos documents seront rendus publics bientôt, vous serez alors encore plus prudents. Cela devient une question d'équilibre, comme on l'a dit. Cela me trouble, non pas que j'aie un parti pris quelconque, sauf que c'est comme tout le reste, il y a des conversations

around the table and some of them can be at times be pretty hair-brained. At least some of the meetings I had with some of my partners got that way. Not that they were illegal or inappropriate, but you had to go off the walls and out of the box at times in order to do that.

Do you think that this kind of thing would produce a chill, as it were, with the senior bureaucrats and ministers in particular with the release of information after a short period of time?

Mr. Tromp: If you are referring to experience in the private sector, it is a different sector from the public sector where bureaucrats have more of an expectation of openness. The stages and possibilities considered are an important part of public policy that the public has a right to know what could have been, not just what is and perhaps what could be again.

Without the need to be fearful, I suppose after a few years of experience with such an open system they would become more acclimatized to it, grow with it and it would be less worrisome than at first. For example, during the first few years of the Access to Information Act itself, it might have been worrisome to have memos, records and reports released, but now everyone is accustomed to it. The culture changes.

Ms. Kothawala: If there is a chill and if fundamental pieces of information are not released, the natural question is: Why? What is the government trying to hide? I understand there are certain deliberations and things that might be stated on the record that one wants to be cautious of, but that is the nature of democracy and the way government works.

As I said earlier, the notion of chill is precisely why there are exemptions on cabinet secrecy, documents and deliberations. They are in place for a long period of time. I think those exemptions are enough to address that issue.

I would like to address your first question about why we do not use the Department of National Defence as a model. Obviously, the issue in Somalia occurred a number of years ago, and it has been some time now that the Department of National Defence has scored well vis-à-vis other departments in terms of the record on access requests and timing. The department has done well. That change has obviously not been enough to produce any kind of widespread change within government.

The fundamental issue at hand is this current piece of legislation, the proposed federal accountability act. With it, we no longer will be able to champion the Department of National

confidentielles sur certains sujets, où on lance des idées, comme ça, et certaines d'entre elles peuvent sembler parfois assez farfelues. Du moins, c'est ce qui est arrivé lors de certaines rencontres que j'ai eues avec certains de mes collègues. Non pas qu'on ait fait des suggestions qui étaient illégales ou incorrectes, mais dans une discussion, il arrive parfois qu'on dépasse certaines limites.

Pensez-vous que ce genre de mesures risqueraient, pour ainsi dire, d'inhiber les hauts fonctionnaires et les ministres en particulier, et que ceux-ci hésiteraient ainsi à rendre publiques des informations après un bref délai?

M. Tromp : Si vous faites allusion à ce qui se passe dans le secteur privé, c'est un secteur très différent de la fonction publique, où les fonctionnaires s'attendent à plus de transparence. Les étapes et les options envisagées constituent une partie importante des politiques publiques, et la population a le droit de savoir ce qui aurait pu être choisi, et non pas seulement ce qui a été choisi et ce qui sera peut-être choisi de nouveau.

Je crois qu'il n'y a rien à craindre, après quelques années de fonctionnement avec un tel système de transparence. Ils s'habitueraient, ils progresseraient dans ce cadre et ce serait moins inquiétant qu'au départ. Par exemple, au cours des premières années ayant suivi l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information, on était peut-être préoccupé à l'idée de communiquer des notes de service, des documents et des rapports, mais aujourd'hui tout le monde est habitué. Les mentalités changent.

Mme Kothawala : Lorsqu'il existe une certaine frilosité, et que des éléments essentiels d'information ne sont pas divulgués, la question logique est la suivante : Pourquoi? Qu'est-ce que le gouvernement tente de cacher? Je comprends que l'on puisse s'inquiéter que certaines délibérations et certaines choses puissent être rendues publiques, mais c'est la nature même d'une démocratie et c'est ainsi que fonctionne le gouvernement.

Comme je l'ai dit plus tôt, c'est précisément à cause de ce concept de frilosité qu'il y a des exemptions concernant le secret ministériel, les documents et les délibérations du Cabinet. La confidentialité s'applique pour une longue période. Je pense que ces exemptions sont suffisantes pour répondre à ces préoccupations.

J'aimerais répondre à votre première question, à savoir pourquoi nous n'utilisons pas le ministère de la Défense nationale comme modèle. Évidemment, le cas de ce qui s'est passé en Somalie remonte à un certain nombre d'années, et cela fait maintenant un certain temps que le ministère de la Défense nationale se distingue des autres ministères en ce qui concerne le délai des traitements des demandes d'accès à l'information. Les résultats du ministère sont bons. Toutefois, ce changement n'a pas été suffisamment important pour qu'il se diffuse de façon significative à l'échelle du gouvernement.

Ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est le texte de la Loi sur la responsabilité fédérale. Avec ce texte, nous ne pourrions plus présenter le ministère de la Défense nationale comme étant le

Defence as a wonderful department that releases records on time because there will be loopholes and exemptions that will worsen the situation.

That is what is so alarming about this piece of proposed legislation; it was supposed to have been put into place to deal with the problems that are very real in government.

The electorate said loud and clear: We want accountability and transparency in Ottawa. The Prime Minister was elected on that basis, and this proposed legislation is falling short on delivering, particularly on the transparency part of accountability.

Senator Stratton: I guess we will hear from the officials as to their response. One question I will ask them is, if the Department of National Defence seems to be working, why not use the department as a model.

David McKie put it in what I thought was a clear and concise way. He stated he is a practical man looking for practical solutions. In this instance, as well as looking at the bill, we should look at how we can make the system work better. Fundamentally, that is what we should look at. Do you agree?

Mr. Tromp: Yes, I agree. The defence department does a good job. I hope you study how they do it and their best practices legislated to cover all government departments, so we do not need to rely on regulations made by the government of the day.

The Deputy Chairman: I have a few more questions before we wrap up.

Mr. Gollob, you said a few minutes ago that you feel this bill is well-crafted. I agree. There are a lot of good things in it. This section, however, seems to be problematic.

We heard this morning from the Privacy Commissioner that she was not consulted in drawing up the bill. We heard yesterday from the Information Commissioner that he was not consulted when the bill was drawn up. The Office of the Information Commissioner yesterday testified that they felt the access to information provisions of this bill were drafted hastily and were not thought through. Do you agree with that?

Mr. Gollob: If I may correct the record, the bill that I thought was well-crafted was the Access to Information Act in 1982. I did not make that comment with reference to Bill C-2.

I believe that the Canadian Newspaper Association is in complete agreement with the view of the Office of the Information Commissioner as expressed to you yesterday.

parfait modèle à suivre en matière de délai de communication des documents, car il y aura des échappatoires et des exemptions qui feront empirer la situation.

C'est ce qui est particulièrement inquiétant avec ce projet de loi. Il était censé régler des problèmes bien réels au sein du gouvernement.

Les électeurs l'ont clamé haut et fort : Nous voulons qu'Ottawa rende des comptes et fasse preuve de transparence. Le premier ministre a été élu en s'appuyant sur cette plate-forme, mais le projet de loi n'est pas à la hauteur des attentes, surtout pour ce qui est du volet transparence et de la reddition de comptes.

Le sénateur Stratton : Je suppose que les fonctionnaires nous donneront leur point de vue à ce sujet. Ma question est la suivante : Dans la mesure où le ministère de la Défense nationale semble bien fonctionner, pourquoi ne pas l'utiliser comme modèle?

Il me semble que David McKie a présenté les choses de manière claire et concise. Il a expliqué qu'il était pragmatique et qu'il souhaitait des solutions pratiques. Dans ce cas-ci, en plus d'étudier le projet de loi, nous devrions également examiner ce qu'il faut faire pour que le système fonctionne mieux. Au fond, c'est ce sur quoi nous devrions nous concentrer. Êtes-vous d'accord?

M. Tromp : Oui, je suis d'accord. Le ministère de la Défense a de bons résultats. J'espère que vous étudierez leurs manières de fonctionner et que ces pratiques exemplaires feront l'objet d'un texte de loi afin de couvrir tous les ministères du gouvernement et afin de ne pas dépendre des règlements élaborés par le gouvernement du moment.

La vice-présidente : Il me reste encore quelques questions avant de conclure.

Monsieur Gollob, il y a quelques minutes, vous avez déclaré avoir le sentiment que ce projet de loi a été bien élaboré. Je suis d'accord avec vous. On y trouve de nombreux éléments positifs. Cependant, cet article semble poser des problèmes.

Ce matin, la commissaire à la protection de la vie privée nous a dit qu'elle n'avait pas été consultée pour ce qui est de la rédaction du projet de loi. Hier, le commissaire à l'information nous a dit qu'il n'avait pas été consulté pour la rédaction du projet de loi. Il nous a fait savoir qu'il avait le sentiment que les dispositions en matière d'accès à l'information de ce projet de loi avaient été rédigées à la hâte et n'avait pas fait l'objet de suffisamment de réflexion. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Gollob : Si vous me permettez de corriger une affirmation, le projet de loi dont j'ai dit qu'il était bien conçu est la Loi sur l'accès à l'information de 1982. Je ne parlais pas du projet de loi C-2.

À mon avis, l'Association canadienne des journaux est tout à fait d'accord avec la position exprimée hier devant vous par le Commissariat à l'information du Canada.

The concerns of other officers or agents of Parliament who may not have been consulted: the extreme haste with which some of these measures were drafted is the only legitimate explanation for some of the shortcomings in terms of achieving the objectives of the legislation.

The Deputy Chairman: Ms. Kothawala, do you want to comment on that?

Ms. Kothawala: Yes: We have talked a lot about what was included in the platform and the five-point plan. I want to put on the record what I think is so fundamental to why we are here and why we are so concerned.

The detailed plan that was included in the platform stated: A Conservative government will implement the Information Commissioner's recommendations for reform to the Access to Information Act; give the Information Commissioner the power to order the release of information, expand the coverage of the act to all Crown corporations, officers of Parliament, foundations and organizations that spend taxpayers' money or perform public functions; subject the exclusion of cabinet confidences to review by the Information Commissioner; and, finally, oblige public officials to create the records necessary to document their actions and decisions.

Our big concern is with knowing what happened. The only one that could be checked off this list is expanding the coverage to Crown corporations. However, as we outlined in our remarks, access is given with one hand and taken back with the other. The legislation does not do what it sets out to do. That, we believe, is a fundamental concern. The proposed federal accountability act was supposed to deal with all these things, and it does not deal with them.

The Deputy Chairman: We must keep in mind as well that the Information Commissioner who wrote that report will be gone in eight days, and who knows who will replace him.

Mr. Tromp: I believe the Information Commissioner should have been consulted before drafting the bill. It is troubling that the Information Commissioner's office was not since they have the most expertise on these issues.

The Deputy Chairman: Ms. Kothawala, is it regular practice that an access to information request that would return a one-page response under normal circumstances is met these days with a data printout of up to 1,000 pages? This is what we heard from one of the witnesses this morning.

Ms. Kothawala: Yes: That again goes to the core of what we are talking about. Requests answered by a 1,000-page document forcing one to go through and piece it together tend to discourage journalists from continuing to use the act. Not only the volume of material discourages them — journalists obviously have time constraints when trying to get a story

Parmi les préoccupations des autres agents ou fonctionnaires du Parlement qui n'ont peut-être pas été consultés, mentionnons l'extrême précipitation avec laquelle certaines de ces mesures ont été rédigées, et cela me paraît d'ailleurs la seule raison qui puisse expliquer pourquoi le projet de loi n'a pas atteint ses objectifs.

La vice-présidente : Madame Kothawala, aimeriez-vous ajouter quelque chose à cela?

Mme Kothawala : Oui : nous avons beaucoup parlé de ce qui figurait dans la plate-forme et dans le plan en cinq points. Je tiens donc à dire pourquoi nous sommes ici et pourquoi nous sommes à ce point préoccupés.

Le plan détaillé qui faisait partie de la plate-forme affirmait ce qui suit : un gouvernement conservateur mettra en œuvre les recommandations du Commissaire à l'information demandant qu'on refonde la Loi sur l'accès à l'information; donnera au Commissaire à l'information le pouvoir nécessaire pour ordonner la communication des renseignements, étendra la portée de la loi à toutes les sociétés d'État, aux agents du Parlement, aux fondations et aux organisations qui dépensent l'argent des contribuables ou exécutent des fonctions publiques; rendra obligatoire l'examen des secrets du Cabinet par le commissaire à l'information et, enfin, obligera les agents publics à constituer les dossiers étayant leurs démarches et leurs décisions.

Ce à quoi nous tenons avant tout, c'est de savoir ce qui s'est passé. Dans cette liste, le seul point qui nous paraît avoir été atteint est l'élargissement de la portée aux sociétés d'État. Toutefois, ainsi que nous l'avons dit dans nos observations, on reprend d'une main ce qu'on a donné de l'autre. Le projet de loi n'atteint pas les objectifs qu'il s'est fixés. C'est avant tout cela qui nous préoccupe. Le projet de loi fédéral sur la responsabilité était censé couvrir toutes ces choses, mais il n'en traite pas.

La vice-présidente : Il y a aussi lieu de garder à l'esprit que le commissaire à l'information ayant rédigé ce rapport aura quitté son poste d'ici huit jours, et nous ignorons qui sera son successeur.

M. Tromp : À mon avis, le commissaire à l'information aurait dû être consulté avant la rédaction du projet de loi. Il est troublant de savoir que ses collaborateurs ne l'ont pas été, et pourtant, ce sont eux qui connaissent le mieux ce genre de questions.

La vice-présidente : Madame Kothawala, est-il fréquent qu'en réponse à une demande d'accès à l'information, on présente une liasse d'à peu près 1 000 pages de données imprimées, alors que normalement, on devrait fournir la réponse en une page? C'est ce qu'un de nos témoins nous a dit ce matin.

Mme Kothawala : Oui. Cela nous amène encore une fois au cœur de notre propos. Les réponses de 1 000 pages forcent le demandeur à tout parcourir et à essayer d'en tirer quelque chose, ce qui a tendance à dissuader les journalistes de recourir à la loi. Les journalistes ont manifestement des heures de tombée à respecter lorsqu'ils rédigent un texte. Mais il n'y a pas que la

out — but sometimes the cost. These tactics are used often to bring about delay or to not release the information in the final analysis.

The Deputy Chairman: You are looking for a needle in the haystack.

Ms. Kothawala: Precisely.

The Deputy Chairman: Should we or could we add a clause or include some sort of recourse to ensure that a response is as concise as possible? Sometimes the information one asks for is detailed, in any case.

Ms. Kothawala: That is a good question. I do not know that I can provide you with an answer because, I must confess, I had not thought about exact language.

However, I would imagine there probably could be something that would deal with that issue. We have heard from the other side that it often appears that journalists are going on fishing expeditions, so they are asking for a whole bunch of documents and they do not know what they are going after. Often in that case, they are trying to piece those pieces of a puzzle together, and that is exactly what happened in the case of Daniel Leblanc and the sponsorship scandal. On that side of things, there are often good reasons why journalists request documents because they are trying to piece the pieces of the puzzle together.

The Deputy Chairman: Take one blacked out portion and overlay it with another page and hope that they do not jibe.

Mr. Tromp, is your organization private, or is it connected with the government of B.C.?

Mr. Tromp: It is entirely a non-profit organization. Our former president is David Loukidelis, who now the Information Commissioner of British Columbia. We have been funded partially by the B.C. Law Foundation since 1990.

The Deputy Chairman: Since you are funded by a law organization, perhaps this question applies to you. Yesterday, we heard from the Information Commissioner, and this morning we heard from the Privacy Commissioner, who had different concerns. Her concerns were in different areas of this portion of the bill. It seems to me your office would cover both sides of an issue when you are talking about it. In internal discussions within your association, have you had vigorous debate about this issue?

Mr. Tromp: No, we are the only organization devoted full time to access to information and privacy issues. We focus much of our time on British Columbia issues, and we are having a campaign for open government starting there on September 25. There was not much debate on these issues.

quantité de documents qui les découragent, il y a aussi leur coût. En fin de compte, on utilise ce genre de tactiques assez souvent pour retarder la communication des renseignements ou pour empêcher que cela se fasse.

La vice-présidente : On cherche alors une aiguille dans une botte de foin.

Mme Kothawala : C'est précisément cela.

La vice-présidente : Y aurait-il moyen d'ajouter un article ou d'inclure un recours quelconque afin que les réponses fournies soient plus concises? De toute manière, assez souvent, on demande des renseignements assez précis.

Mme Kothawala : C'est une bonne question. J'ignore toutefois si je suis en mesure de vous répondre, car je dois avouer que je n'avais pas songé à cette question qui demande une formulation très précise.

Toutefois, il y a probablement un moyen à prendre pour corriger ces problèmes. Les gens de l'autre côté nous ont dit avoir souvent l'impression que les journalistes se lancent dans des expéditions de pêche, ils demandent donc une énorme liasse de documents sans savoir ce qu'ils vont chercher. Dans de tels cas, ils vont souvent essayer d'établir des liens entre divers éléments, et c'est précisément ce qui s'est passé avec Daniel Leblanc et l'affaire des commandites. Il y a souvent de bonnes raisons pour lesquelles les journalistes demandent des documents; ils cherchent à mettre en place toutes les pièces du puzzle.

La vice-présidente : On peut couvrir une partie du texte qui a été noirci par un autre texte provenant d'une autre page en espérant que les deux ne correspondent pas.

M. Tromp, votre organisme est-il privé ou a-t-il quelque lien avec le gouvernement de la Colombie-Britannique?

M. Tromp : Notre organisme est un organisme sans but lucratif. Notre ancien président s'appelle David Loukidelis, et il est maintenant le commissaire à l'information de la Colombie-Britannique. Depuis 1990, nous recevons un soutien financier partiel de la part de la Law Foundation of British Columbia.

La vice-présidente : Étant donné que vous recevez un appui financier de la part d'un organisme de droit, la question suivante est peut-être pertinente. Hier, nous avons entendu le témoignage du commissaire à l'information et ce matin, celui de la commissaire à la protection de la vie privée, et les deux ont exprimé des préoccupations assez différentes. Celles de madame la commissaire portaient sur d'autres parties de ce projet de loi. Il me semble cependant que votre organisme s'intéressera aux deux aspects de la même question. Maintenant, au sujet de la question qui nous occupe, avez-vous tenu chez vous de vigoureuses discussions?

M. Tromp : Non, car nous sommes le seul organisme à se consacrer à plein temps à la fois à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée. Nous concentrons une bonne part de nos efforts sur des questions portant sur la Colombie-Britannique, et nous nous apprêtons d'ailleurs à lancer une

My specialty is access to information, not so much privacy, because I am also a freelance journalist and our group is in agreement with the points I have made.

The Deputy Chairman: If there are no further questions from the committee, I thank you very much for your time. It has been valuable to hear from the people who actually need to access the information, use it and disseminate it to the public. We appreciate the time that you have spent with us.

We will change our focus to another key element of the bill, that of ethics and conflict of interest.

We have two well-known experts before us. I am delighted to welcome on my right Dr. David Smith, Professor Emeritus at the University of Saskatchewan, the author of a number of important works dealing with both regional and national issues. He was elected fellow of the Royal Society of Canada in 1981 and is recipient of a number of prestigious awards.

We have with us Dr. Sharon Sutherland, from the School of Public Studies at the University of Ottawa. Ms. Sutherland served at the Universities of Essex, Dalhousie, Carleton and Queen's. She is a fellow of the Royal Society of Canada. Dr. Sutherland's interests include democratic theory, machinery of government issues, comparative institutions, the ethics of public office-holding and organizational theory and behaviour. Her publications are concentrated in these areas.

Sharon Sutherland, Professor, School of Public Studies, University of Ottawa, as an individual: Thank you very much for inviting me to speak on Bill C-2. My remarks are about ethics in the broadest sense and not specifically about the provisions of the bill.

In the small world of institutionalists, it is not thought to be cricket for a minority government to introduce a bill that would change regime rules, and rules and functioning of all the institutions right off the bat. I put on the table that ethical issue.

Certainly, there are some good things in the bill. The extension of access to information provisions is one. If the new budget office of the Library of Parliament could also become a scrutiny unit at the disposition of legislators, that could be another good thing. However, after reflection on this bill and the testimony before this committee and the legislative committee, I can no longer say that I believe in the capacity of federal politicians to respect our basic system of government, to respect the design for a responsible government.

campagne préconisant une plus grande ouverture de la part de ce gouvernement, le 27 septembre. Nous n'avons donc pas longuement délibéré de ces questions. Pour ma part, je me spécialise dans l'accès à l'information, beaucoup plus que la protection de la vie privée, car je suis également journaliste pigiste; et notre groupe est pleinement d'accord avec les arguments que j'ai exposés.

La vice-présidente : S'il n'y a plus de questions de la part des membres du comité, je vais vous remercier très vivement de votre participation. Il a été très éclairant d'entendre les avis de personnes qui ont vraiment besoin d'avoir accès à l'information, qui s'en servent et la diffusent dans le grand public. Nous vous remercions du temps que vous nous avez consacré.

Nous allons maintenant passer à un autre élément essentiel du projet de loi, soit la déontologie et les conflits d'intérêts.

Nous accueillons parmi nous deux experts renommés. Je suis donc ravi de souhaiter la bienvenue à M. David Smith, à ma droite, qui est professeur émérite à l'Université de la Saskatchewan et auteur de nombreux ouvrages importants portant sur des questions à la fois régionales et nationales. Il a été élu membre de la Société royale du Canada en 1981 et est lauréat de nombreux prix prestigieux.

Nous accueillons également Mme Sharon Sutherland, de l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Mme Sutherland a enseigné auparavant aux universités Essex, Dalhousie, Carleton et Queen's. Elle fait aussi partie de la Société royale du Canada. Mme Sutherland s'intéresse à la théorie de la démocratie, aux questions liées au fonctionnement des gouvernements, aux études comparatives des institutions, à la déontologie des titulaires de charges publiques et à la théorie et au comportement organisationnels. Ses publications portent donc sur ces divers sujets.

Mme Sharon Sutherland, professeur, École d'études politiques, Université d'Ottawa, témoignage à titre personnel : Je vous remercie vivement de m'avoir invitée à prendre la parole au sujet du projet de loi C-2. Mes remarques porteront sur la déontologie dans son sens le plus large et elles ne se limiteront donc pas aux dispositions précises du projet de loi.

Dans le petit monde des spécialistes des institutions, on estime qu'il n'est pas vraiment acceptable qu'un gouvernement minoritaire présente un projet de loi qui remodelera en profondeur la règle du jeu, les règles et le fonctionnement de toutes les institutions et cela, d'entrée de jeu. Je soulève donc cette préoccupation éthique dès le point de départ.

Il y a certainement de bonnes choses dans le projet de loi, ainsi par exemple, l'élargissement des dispositions relatives à l'accès à l'information. Si le nouveau bureau du budget de la Bibliothèque du Parlement devient effectivement un service d'examen fouillés à la disposition des législateurs, ce sera une autre bonne chose de faite. Cela étant dit, après avoir réfléchi au sujet de ce texte législatif et avoir entendu les témoins que votre comité et le comité législatif ont accueillis, je ne peux plus dire que je crois que nos hommes et nos femmes politiques, au niveau fédéral, sont capables de respecter notre système de gouvernement, notre projet de gouvernement responsable.

I have four overlapping points to make. My theme is that Bill C-2 is not a Conservative bill; it is a radical bill. If it is passed, we will detach ourselves from institutions that we know or could come to know again for an unknown destination. Certainly, to be fair, federal institutions have tolerated ever-increasing ambiguity since the late 1960s and early 1970s. Here I have in mind the reforms to the House of Commons that led to the near abandonment of focused financial scrutiny of estimates, and second, to the proliferation of officers of Parliament.

Under this general umbrella of gloom, I will position my points.

My first point is that there is no theory of Parliament or theory of government that I can see embodied in the bill. The bill's proposal to combine the two ethics offices of Senate and House into one is only one indication of its deafness to these ideas. It has been the understanding that Houses of Parliament are masters of their own processes and procedures and that one Parliament cannot bind another future parliament, and should not try. Conventions, and not statutes, are supposed to be the feet of the Constitution.

I know that statutes can be replaced and amended and that management regimes are public policy, because how we do things is public policy, but do we really want to spend the twenty-first century revising rules to re-establish some equilibrium in the representative institutions and in the public service? Would we rather spend the next while providing government and public policy to the public?

A second but related point is on the lack of a theory of parliamentary democracy in the bill. This is that no draftsman or parliamentarians so far appear to have investigated how officers of Parliament are connected to their committees in the other Westminster jurisdictions. This spring, the British House of Commons Public Administration Select Committee undertook a review of their ethics and standards watchdogs. The work is pertinent to our situation and to Bill C-2. The committee classified British standards and ethics watchdogs into three different groups. These include stand-alone bodies established by statute — in other words, bodies that work by themselves. Another group includes bodies established by statute and given the status of officers of the House of Commons or of the House of Lords, because their statutes define regimes of accountability to Parliament and its committees. There are two officers in the House of Commons; the Comptroller and Auditor General is one person, and the Parliamentary Ombudsman is the other. The third group of bodies are those created under the Royal Prerogative, and the Public Administration Select Committee is their supervisor generally. Of all these bodies, the committee chose the model used for the Comptroller and Auditor General as the gold standard for officers of Parliament. The Comptroller and Auditor General is distinguished by direct accountability to Parliament. Besides the House's normal role in appointment and

Mon exposé prendra la forme de quatre points qui se chevauchent. L'idée recouvrant tout cela, c'est que le projet de loi C-2 n'est pas un projet de loi conservateur mais bien radical. S'il est adopté, nous allons nous écarter d'institutions soit que nous connaissons, soit que nous pourrions de nouveau connaître pour nous diriger à la place vers une destination inconnue. Évidemment, par souci d'équité, reconnaissons que les institutions fédérales sont devenues de plus en plus ambiguës depuis la fin des années 1960 et le début des années 1970. Je songe par exemple ici aux réformes de la Chambre des communes qui nous ont quasiment fait abandonner l'étude financière focalisée des prévisions budgétaires, et qui ont aussi menée à la prolifération des hauts fonctionnaires du Parlement.

Ce préambule lugubre ayant été fait, je passe aux explications.

Premièrement, le projet de loi fait totalement abstraction du Parlement ou de la science politique. J'en veux pour preuve que l'on se propose ici de combiner les deux bureaux de l'éthique du Sénat et de la Chambre. Chacun sait que les deux chambres sont souveraines et maîtresses de leurs propres procédures, et qu'une législature ne peut pas lier les mains d'une législature future, et qu'on ne doit même pas essayer. Ce sont les conventions, et non les lois, qui sont les piliers de la Constitution.

Je sais qu'on peut remplacer et modifier les lois, et que les régimes de gestion relèvent de la politique gouvernementale, parce que la façon de faire les choses est du ressort justement de la politique gouvernementale, mais est-ce qu'on veut vraiment passer tout le XXI^e siècle à réviser les règles afin de rétablir un équilibre quelconque au sein des institutions représentatives et de la fonction publique? Ne vaudrait-il pas mieux consacrer nos efforts à gouverner et à administrer la politique gouvernementale?

Deuxième chose, mais qui revient à cela, c'est que le projet de loi fait abstraction de la démocratie parlementaire. Jusqu'à présent, aucun légiste ou parlementaire ne semble s'être interrogé sur les liens qu'il y a entre les agents du Parlement et les comités dans les autres Parlements basés sur le modèle de Westminster. Au printemps dernier, le Comité spécial sur l'administration publique de la Chambre des communes britannique s'est penché sur le rôle que jouent les agents du Parlement responsables de l'éthique et des normes. Ces travaux sont pertinents dans le contexte de notre situation et du projet de loi C-2. Le comité a classé ces agents britanniques en trois groupes différents. Il y a d'abord les instances autonomes qui sont établies en vertu de la loi — autrement dit, des instances qui fonctionnent toutes seules. Le second groupe comprend les instances établies en vertu de la loi et auquel on a donné le statut d'agent de la Chambre des communes ou de la Chambre des lords, étant donné que leurs lois habilitantes définissent les comptes qui doivent être rendus au Parlement et à ses comités. Il y a deux agents à la Chambre des communes : le contrôleur et vérificateur général est l'un des deux; l'ombudsman parlementaire est l'autre. Le troisième groupe d'instances regroupe celles qui sont créées en vertu de la prerogative royale, et de manière générale, ces instances rendent des comptes au Comité spécial de l'administration publique. Parmi toutes ces instances, le comité a

dismissal, the House created two different select committees to govern the Comptroller and Auditor General. These two bodies exercise oversight, give advice on program design, exercise budget approval, and review the Comptroller and Auditor General's work to build committee reports.

If you look at this definition, we in federal Canada do not have any officers of Parliament. Perhaps you come closest with your ethics officer. We have instead stand-alone bodies created by statutes. The statutes say that these bodies are to be called officers or agents of Parliament. The periodic duty to table a report in Parliament is pretty much the whole of the entire accountability regime; that is it.

It seems to me that the result of total independence from the House for Canadian officers leads to stridency and some bodies that are ignored by committees; it leads to faltering by other bodies; and it leads to autonomous redefinition of mandate in the other bodies. The biggest danger that witnesses before the committee talked about was the autonomous redefinition of mandate, which can sometimes reshape democratic capacities. For example, as a stand-alone body, our Office of the Auditor General has redefined its program of work to resemble that of a private sector firm. The Auditor General of Canada herself has said:

But private sector firms are not defined by any core democratic ritual like that of supply, first granting of supply, followed by scrutiny of how the money was used, and neither is OAG defined by that task.

The best understood democratic task of the House of Commons is at risk: the probity of use of public money and government. It is not subjected to thorough-going financial audit.

I will move to my third point. In Westminster systems, Parliament is ideally brought forward to agree to changes by consultation, and the hope is usually that if you do enough consultation, there will be consensus. For one example, the British Civil Service Code — the code, not an act — was preceded by consultations and the Secretary to Cabinet and his group looked at more than 2,000 communications. Where this convention is not respected in Britain, there is vociferous complaint and backbench revolt. The result of this display of knowledge encourages considerably more scrutiny of the executive by the legislature, even through the course of the Blair government, which has been a government that has exercised executive powers well beyond even what Ms. Thatcher ever thought of doing, but they have made gains.

décidé que le contrôleur et vérificateur général doit servir de modèle à tous les autres agents du Parlement. Celui-ci se distingue du fait qu'il rend directement compte au Parlement. En marge du rôle normal qu'elle joue dans les nominations et les congédiements, la Chambre a créé deux comités spéciaux distincts qui supervisent le contrôleur et vérificateur général. Ces deux comités surveillent ce que fait cet agent, le conseillent sur la facture de ses programmes, approuvent son budget et étudient ce que fait le contrôleur et vérificateur général dans le but de produire des rapports.

Si l'on s'en tient à cette définition, nous, au niveau fédéral, n'avons pas d'agents du Parlement au Canada. Ce qui s'en rapproche peut-être le plus est votre conseiller sénatorial en éthique. Nous avons plutôt des instances autonomes créées en vertu de nos lois. Ces lois disent que ces instances doivent être appelées agents du Parlement. Leur reddition de comptes se limite généralement au devoir qu'ils ont de déposer régulièrement un rapport au Parlement; rien de plus.

À mon avis, il résulte de cette indépendance totale de la Chambre des agents qui prêchent dans le désert et d'autres instances dont les comités ne tiennent aucun compte, ce qui fait que d'autres instances faillent à la tâche; cela fait aussi que d'autres instances sont amenées à redéfinir elles-mêmes leur mandat. Le plus grand danger dont ont fait état les témoins que le comité a entendus tient au fait que ces instances peuvent redéfinir elles-mêmes leur mandat, ce qui peut parfois avoir pour effet de refaçonner les instances démocratiques. Par exemple, du fait qu'il constitue un organisme autonome, notre vérificateur général a redéfini son programme de travail de telle sorte qu'il a pris aujourd'hui la forme d'une entreprise du secteur privé. La vérificatrice générale du Canada l'a dit elle-même :

Mais les entreprises du secteur privé ne sont pas définies par des rituels démocratiques essentiels comme l'octroi de crédits, après quoi on tâche de voir comment les crédits ont été utilisés, et le BVG n'est pas non plus défini par cette tâche.

Ce qui est compromis ici, c'est la mission démocratique de la Chambre des communes : l'exercice de la probité dans l'utilisation des deniers publics et les pratiques gouvernementales. On ne soumet pas ces travaux à une vérification financière détaillée.

J'en viens à mon troisième point. Dans les autres parlements de type Westminster, on s'est idéalement entendu pour procéder à des changements par voie de consultation, et l'on espère ainsi que, si l'on consulte suffisamment, un consensus émergera. Par exemple, le Code de la fonction publique britannique — il s'agit d'un code et non d'une loi — a été façonné par suite de consultations menées par le secrétaire du Cabinet et son groupe, qui ont étudié plus de 2 000 communications. Quand une telle convention n'est pas respectée en Grande-Bretagne, c'est le tollé général, et les députés d'arrière-ban se révoltent. L'étalage de ce savoir encourage le législatif à superviser davantage l'exécutif, même si le gouvernement Blair a fait un usage du pouvoir exécutif que n'imaginait même pas Mme Thatcher, mais le législatif a fait des gains.

My fourth and last point is that Bill C-2 is not built or does not encompass what I would call an ethics of human relations.

Insofar as the bill creates a mood, there is a theme of punishment, of new crimes or crimes relocated from one statute to another, or repeated in statutes, or summary convictions, or of naming, blaming and shaming.

Does anybody think the bill could be a good recruitment tool for the federal public service?

At the heart of the sponsorship scandal was the effect of the previous government's program review reductions of administrative services in the public service. We are not over that yet, after 10 years. We have not rebuilt those services, and I would ask what the readiness of the federal public service is in 2007 to manage change, including change that puts them at risk of a \$500 fine or 14 years in prison? The fines and the prison sentences are discrepant from one offence to another.

I conclude by saying I have great sympathy for the Senate and the task that it has before it — very great sympathy. I looked at Beauchesne before I came here and I saw the concern voiced there with omnibus bills and I noted that Standing Order 68(3) forbids the introduction of a bill that is in imperfect shape.

I think this bill is in imperfect shape. I do not know how to think of useful changes except to repeat some of what other people have said. There is a great lack of definitions, and one definition that is lacking is of audit: it is nowhere defined, yet the powers of the Auditor General are significantly augmented, although she does not want the power to follow the dollar but she does accept immunity.

The government, I think, should be asked for the general principles behind the bill. In my view, this bill is incomplete and hurried, and it does not pay attention to the institutional setting.

David Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan, as an individual: Thank you for inviting me. The proposed federal accountability act is a massive piece of legislation whose ambit touches virtually all areas of parliamentary government. Making deputy ministers accounting officers has the potential to change the understandings that have informed the relationship between minister and deputy since Confederation.

Similarly, creating an appointments commission to advise on Governor-in-Council appointments, the introduction of so-called whistle-blower legislation and further restrictions on campaign donations, among other examples of innovations to be found in the omnibus bill, promise a new approach to governing.

The President of the Treasury Board has said that the goal of this political transformation is "to improve the level of trust that Canadians have in their government and elected officials." Whether either the promise or the goal of this vision of change

Dernière observation, le projet de loi C-2 est muet sur ce que j'appelle l'éthique des relations humaines.

Dans la mesure où ce projet de loi crée un état d'esprit, c'est le châtiement qui est à l'honneur, on crée de nouvelles infractions ou l'on déplace des infractions d'une loi à une autre, ou on les répète dans des lois, ou l'on parle d'actes criminels, ou on nomme des gens, on les blâme et on les couvre de honte.

Est-ce qu'il y a quelqu'un qui s'imagine que ce projet de loi va faciliter le recrutement dans la fonction publique?

Au cœur du scandale des commandites se trouvaient les effets de la réduction des services administratifs dans la fonction publique qu'avait opérée l'ancien gouvernement. Nous ne nous sommes jamais remis de cela, même après 10 ans. Nous n'avons pas rebâti ces services, et je me demande dans quelle mesure la fonction publique fédérale est capable de gérer le changement en 2007, dont le genre de changement qui risque de leur imposer une amende de 500 \$ ou 14 ans de prison? Au niveau des amendes et des peines de prison, il y a un écart béant d'une infraction à l'autre.

Je conclurai en disant que j'ai la plus grande sympathie pour le Sénat et la tâche qui l'attend, une très grande sympathie. J'ai jeté un coup d'œil dans Beauchesne avant de venir ici, et j'ai vu à quel point on se méfie des lois omnibus, et j'ai remarqué que la disposition 68(3) du Règlement interdit aux parlementaires de présenter un projet de loi dans une forme incomplète.

Je crois que ce projet de loi est dans une forme incomplète. J'ignore quels changements utiles vous proposez, et je me contenterai de répéter ce que d'autres ont dit. Il y a de grandes lacunes au niveau des définitions, et s'il y a une définition qui manque, c'est celle de la vérification : on ne la définit nulle part, et pourtant l'on accroît de beaucoup les pouvoirs de la vérificatrice générale, même si elle ne veut pas avoir celui de scruter les comptes, mais elle accepte cependant l'immunité parlementaire.

Je crois qu'il faut demander au gouvernement d'énoncer les principes généraux qui inspirent ce projet de loi. À mon avis, ce projet de loi est incomplet, il a été bâclé, et il ne tient aucun compte du milieu institutionnel.

David Smith, professeur émérite, Université de la Saskatchewan, témoignage à titre personnel : Je vous remercie de m'avoir invité. La loi fédérale sur la responsabilité qu'on propose est un projet de loi massif qui touche presque toutes les facettes de la gouvernance parlementaire. Si l'on oblige les sous-ministres à rendre des comptes, on risque de modifier le protocole qui fonde la relation entre ministres et sous-ministres depuis la Confédération.

De même, la création d'une commission qui conseillera le gouverneur en conseil sur les nominations, l'introduction d'une soi-disant loi sur les dénonciateurs et les nouvelles restrictions sur les dons aux campagnes électorales, qui comptent parmi les autres exemples d'innovation qu'on trouve dans la loi omnibus, promettent une nouvelle approche au niveau de la gouvernance.

Le président du Conseil du Trésor a dit que cette mutation politique a pour but « d'améliorer la confiance des Canadiens à l'égard de leur gouvernement et des représentants qu'ils ont élus ». On ne peut pas dire en quelques minutes, et sûrement pas

is realizable is an assessment that cannot be made feasibly in a few minutes and certainly not in the next few minutes. For that reason I will restrict my comments to what I see as three related matters found within the purview of Bill C-2.

These provisions are with respect to officers of Parliament, the creation of a single conflict of interest and ethics commissioner for the two chambers of Parliament in place of the current arrangement of an Ethics Commissioner for the House and a Senate Ethics Officer and finally, a preference that I just divined from the bill for using statutory rules over conventional parliamentary privilege and procedure.

The inference behind the goal of instilling public trust is that Canadians distrust their government, and in order to turn that sentiment around, it is necessary to create a regime of guardians and laws in place of one that has been essentially unwritten and self-regulating.

It should be said at the outset that the question of trust is not unique to Canada. That very phrase was the title of the 2002 Reith lectures on the British Broadcasting Corporations, which argued that public trust in all authority — medical, scientific, for instance, as well as political — was in question. Indeed, the speaker, Onora O'Neill, who was the principal of Newnham College at the University of Cambridge, said that trust was the cliché of our time. Moreover, the triteness of the diagnosis is reinforced by the remedy that is favoured — transparency. However, there is an apparent contradiction between the goals sought and the means employed. How is transparency achieved by adding new layers of supervisory bureaucracy?

These days, officers of Parliament are popular figures with the media. Jeffrey Simpson, for instance, has described the Auditor General as a folk hero and popular with the opposition. To my knowledge, how the public views officers of Parliament has not been a matter of study. It should be, since it would reveal attitudes towards parliamentary government; attitudes which I expect unfortunately would not altogether hearten parliamentarians. I suspect the public would say that officers of Parliament do a better job of keeping government under surveillance than do the members themselves.

Rather than seeing parliamentarians as carrying through to completion, in the form of recommendations for action, the work of officers of Parliament, the public and the media too often see the officers as independent of Parliament.

There is a pressing need for clarity on the meaning of independence as that term is applied to officers of Parliament. In the vocabulary of politics, independence has become a hurrah word, but it also can be confusing. Officers of Parliament, for example, are not independent of Parliament, nor are they ombudsmen in the classical sense of that term.

dans les quelques minutes à venir, si la promesse ou le but des changements qu'on propose vont se réaliser. C'est pour cette raison que je vais limiter mes observations à trois questions qui sont reliées et qu'on retrouve dans le projet de loi C-2.

Ces questions ont trait aux agents du Parlement, à la création d'un seul commissaire responsable des conflits d'intérêts et de l'éthique pour les deux chambres du Parlement au lieu d'avoir ce qu'on a maintenant, c'est-à-dire un commissaire à l'éthique pour la Chambre et un conseiller sénatorial en éthique, et enfin, la préférence que je subodore dans ce projet de loi pour l'utilisation de règles législatives par opposition aux règles conventionnelles relatives au privilège et à la procédure parlementaires.

Si l'on dit qu'on a pour objectif de gagner la confiance du public, c'est supposer que les Canadiens se méfient de leur gouvernement; et pour renverser cet état de chose, il est nécessaire de créer un régime de gardiens et de lois qui, jusqu'à présent, était essentiellement tacite et se réglait de lui-même.

Il faut dire d'emblée que la question de la confiance ne se pose pas qu'au Canada. C'est exactement le mot que l'on retrouvait dans le titre des conférences Reith de 2002 à la British Broadcasting Corporation, où l'on faisait valoir que la confiance du public dans toutes les autorités — médicales, scientifiques, par exemple, ainsi que politiques — était remise en question. D'ailleurs, la conférencière, Onora O'Neill, qui était alors directrice du Collège Newnham à l'Université de Cambridge, a déclaré à ce propos que la confiance était devenue un cliché à notre époque. En outre, la banalité du diagnostic est renforcée par le remède que l'on privilégie : la transparence. Cependant, il semble y avoir une contradiction entre les buts et les moyens. Comment peut-on obtenir plus de transparence si l'on alourdit la supervision bureaucratique?

Ces jours-ci, les agents du Parlement sont des personnages aimés des médias. Jeffrey Simpson, par exemple, a dit de la vérificatrice générale qu'elle était devenue une héroïne populaire et qu'elle était aimée de l'opposition. À ma connaissance, on n'a pas étudié la perception qu'a le public des agents du Parlement. Mais il faudrait le faire, étant donné que cela révélerait des attitudes à l'égard de la gouvernance parlementaire; et je m'attends malheureusement à ce que ces attitudes ne réjouissent pas les parlementaires. J'imagine que le public dirait que les agents du Parlement surveillent mieux le gouvernement que les parlementaires eux-mêmes.

Au lieu de voir les parlementaires comme étant les responsables de la tâche qu'il faut mener à bien en recommandant des mesures dans la foulée des travaux des agents du Parlement, le public et les médias voient trop souvent les agents comme étant indépendants du Parlement.

Il faut de toute urgence clarifier le sens qu'on donne au mot indépendance dans la mesure où il s'applique aux agents du Parlement. Dans le vocabulaire politique, l'indépendance est devenue un mot en vogue, mais il peut aussi prêter à confusion. Les agents du Parlement, par exemple, ne sont pas indépendants du Parlement, et ce ne sont pas non plus des ombudsmen dans le

They serve Parliament and not the public, at least not directly so.

The terms of Bill C-2, as they touch officers of Parliament, do not eradicate misunderstanding on this issue. In fact, they add to them. For example, the object is unclear of a secret ballot in the selection of officers of Parliament. The rationale, as has been offered, talks of a potential undermining of the officer's authority if it were known that the officer did not carry the support of the whole chamber. The issue surely is the nomination of the candidate, and the support that nomination garners from parliamentarians.

More than that, to my mind there is something inconsistent about keeping secret from the principal the manner of selecting its agent. Such a policy perpetuates the confusion around the meaning of independence at the same time that it reinforces a congressional view of Parliament; one where the legislative branch of government seeks to check the executive.

Finally, there is a constitutional theory, more American than Canadian or British, that sees auditors and officers such as the officers of Parliament as constituting an integrity branch of government. The phrase is Bruce Ackerman's, a professor of law at Yale.

Whatever its validity in another political system, the concept of an integrity branch, which uses agents of Parliament as its components, does not fit well with the Canadian Constitution.

Legislating conflict of interest — that is moving from what another witness has called a values-based regime to a rules-based regime — presents myriad problems. The parliamentary system originates in an oral tradition where there is a reluctance to codify practice. More than institutional preference explains this predisposition. Law requires the three parts of Parliament working together. Parliamentary supremacy signifies the Crown's acquiescence to the legislature. Law and politics are central to constitutional democracy, but they are not the same thing. Codifying or legislating parliamentary practice or privilege confounds the distinction at the same time that it submits that practice and privilege to judicial examination. In this situation, a constitutional principle of the highest order is at stake. The language may sound portentous, yet the issue is of great importance and not generally understood. There is a serious shortfall in the understanding of Canada's Constitution, particularly in the unwritten realm. Yet, this principle is the precise fulcrum of the Constitution. This is the world of constitutional monarchy, just as it is the world of parliamentary government. Until recently, statute law has been a stranger to both. For instance, the legalization of political parties begins with the Barbeau commission report in the mid-1960s and the enactment of the commission's recommendations into election finance law in the 1970s. It is not that long ago. Whether this legalization is a good thing is unimportant. What matters is that it is a different thing, with wide-spread and unexpected consequences. Likewise, the

sens classique du terme. Ils sont au service du Parlement et non du public, ou du moins, ils ne sont pas directement au service du public.

Les termes du projet de loi C-2, en ce qui concerne les agents du Parlement, n'éliminent nullement la confusion à ce propos. En fait, on en rajoute. Par exemple, on ne sait pas si l'on va procéder par vote secret pour choisir les agents du Parlement. On a avancé que cela risquerait de miner l'autorité des agents si l'on savait que l'un d'entre eux n'avait pas le soutien de toute la Chambre. La vraie question est en effet la nomination du candidat, et le soutien que cette candidature recueille parmi les parlementaires.

Qui plus est, à mon avis, il y a quelque chose qui ne tient pas si le principal intéressé ne sait pas comment il a été choisi. Une telle façon de faire perpétue la confusion à l'égard de l'indépendance, et au même moment, on renforce l'américanisation du Parlement, c'est-à-dire un système où la branche législative du gouvernement cherche à freiner l'exécutif.

Enfin, il existe une théorie constitutionnelle, qui est plus américaine que canadienne ou britannique, et selon laquelle les vérificateurs et les agents comme les agents du Parlement sont censés incarner la branche chargée de l'intégrité du gouvernement. Le mot est de Bruce Ackerman, professeur de droit à Yale.

Quelle que soit sa validité dans un autre système politique, la notion d'une branche seule chargée de l'intégrité, qui se sert des agents du Parlement pour la faire respecter, ne correspond pas bien à la Constitution du Canada.

Légiférer en matière de conflit d'intérêt — c'est-à-dire, comme l'a dit un autre témoin, passer d'un régime fondé sur des valeurs à un régime fondé sur des règles — pose des tas de problèmes. Le régime parlementaire trouve son origine dans une tradition orale où l'on hésite à codifier la pratique. Cette inclination est plus qu'une préférence institutionnelle. La loi oblige les trois éléments du Parlement à collaborer. La suprématie parlementaire fait en sorte que la Couronne acquiesce aux vœux de la législature. La loi et la politique sont essentielles dans une démocratie constitutionnelle, mais ce n'est pas la même chose. Codifier ou ériger en loi la pratique ou le privilège parlementaires, c'est confondre les distinctions qui existent dans la mesure où l'on soumet la pratique et le privilège parlementaires à l'examen judiciaire. Dans ce contexte, c'est un principe constitutionnel essentiel qui est en péril. Cela peut vous sembler dramatique, et pourtant c'est une question d'une grande importance mais qui n'est pas bien connue de manière générale. La compréhension de la Constitution du Canada fait sérieusement défaut ici, particulièrement au niveau tacite. Et pourtant, ce principe est au cœur même de la Constitution. On est ici dans le monde de la monarchie constitutionnelle, et c'est aussi le monde du gouvernement parlementaire. Jusqu'à récemment, le fait de légiférer était inconnu des deux. Par exemple, la légalisation des partis politiques commence avec le rapport de la Commission Barbeau des années 1960 et la mise en œuvre des recommandations de la commission, qui nous ont donné les lois sur le financement électoral des années 1970. Ça ne fait pas si

federal accountability act will have unintended consequences, although far greater because it seeks to do so much more all at once.

An example brings me to the last of my three points: the creation of a single ethics commissioner for the two chambers of Parliament. For proponents of this change, the arguments are efficiency and economy. Leaving aside ministers and parliamentary secretaries, members of the two chambers are seen to be essentially the same for purposes of monitoring ethical matters. Yet, even at the most superficial level, this perception is not true. Members of the House of Commons have terms, in the sense that there is a defined life for a Parliament. Members of the Senate do not. At the moment, and for the past 40 years, senators hold their position until age 75. Members of the House have defined constituencies; members of the Senate do not. The House renews itself at regular intervals. The Senate is a continuing body. Without going any further, these differences between the two chambers are substantial when the discussion centres on ethics and conflict of interest. MPs have constituents who have interest. That certainty, and the uncertainty of future electoral victory, places the MP in a position unlike his or her senatorial counterpart. Thus, in composition, the chambers are unlike one another; a feature reinforced by their different size. The Senate has one-third the number of the members of the House and, unlike the House of Commons, the Senate has a fixed upper limit — except for section 26 — and, reinforced by the different career prospects each chamber affords its members: MPs are beginning a political career; senators are at the end of theirs.

Something more fundamental is at stake than a lack of recognition of difference in personnel. As well, there is a disregard for the corporate and cultural distinctiveness of the two Houses of the Canadian Parliament. In other words, there is an inadequate recognition of the imperatives of bicameralism. Symbols are important in politics, and the bill communicates a disregard for the distinctiveness of the two chambers. Yet, they are different, in roles and functions and in powers. Senators bring to their work as legislators longer memory, different perspective, and generally a broader experience than their House of Commons counterparts. Bicameralism is about doubleness: doing things twice and doing them better because they are done twice. Indeed, that is part of our whole culture. We use phrases such as two heads are better than one, act in haste and repent at leisure and so on. It is a strong part of our cultural make-up. It is about doing things twice. In a country with the societal, cultural, regional and economic differences that are found in Canada, there is a strong argument — one first

longtemps. Il importe peu de savoir si cette légalisation était une bonne chose ou non. Ce qu'il faut savoir, c'est qu'on se retrouve devant quelque chose de différent, dont les conséquences peuvent être vastes et imprévues. De la même façon, la loi fédérale sur la responsabilité aura des conséquences imprévues, et elles seront beaucoup plus vastes qu'on cherche à faire beaucoup plus d'un seul coup.

C'est un exemple qui m'amène à mon troisième et dernier point : la création d'un seul poste de commissaire à l'éthique pour les deux Chambres du Parlement. Pour les tenants de ce changement, il s'agit d'être efficaces et de faire des économies. Exception faite des ministres et des secrétaires parlementaires, on amalgame les membres des deux Chambres pour les besoins du contrôle de l'éthique. Cependant, même à son niveau le plus superficiel, cette perception est fautive. Les députés de la Chambre des communes ont des mandats, dans la mesure où leur séjour au Parlement est défini. Ce n'est pas le cas des membres du Sénat. En ce moment, et depuis les quarante dernières années, les sénateurs occupent leur poste jusqu'à l'âge de 75 ans. Les députés représentent des circonscriptions; ce n'est pas le cas des sénateurs. La Chambre se renouvelle à intervalles réguliers. Le Sénat est marqué par la permanence. Sans aller plus loin, les différences entre les deux Chambres sont substantielles lorsqu'il s'agit d'éthique et de conflit d'intérêt. Les députés représentent des électeurs qui ont des intérêts. Cette certitude, et l'incertitude d'une victoire électorale future, place le député dans une position bien différente de celle de son homologue sénatorial. C'est pourquoi ces deux Chambres ne se ressemblent pas dans leur composition; cet aspect est renforcé par leur taille différente. Le Sénat a un tiers des membres de la Chambre et, contrairement à la Chambre des communes, le nombre de membres est plafonné — exception faite de l'article 26 — et cela est renforcé par les perspectives de carrière différentes que chaque chambre offre à ses membres : les députés sont au début de leur carrière politique; les sénateurs sont en fin de carrière.

Ce qui est plus fondamental ici, c'est le fait que l'on confond les différences au niveau du personnel. De même, on ne tient aucun compte de la spécificité organisationnelle et culturelle des deux Chambres du Parlement canadien. Autrement dit, on ne reconnaît suffisamment pas les impératifs du bicaméralisme. Les symboles sont importants en politique, et ce projet de loi témoigne d'un mépris pour le caractère distinct des deux Chambres. Et pourtant, elles sont différentes, tant au niveau de leurs rôles et fonctions qu'au niveau de leurs pouvoirs. En tant que législateurs, les sénateurs œuvrent à partir d'une mémoire plus longue, à partir d'une perspective différente et, d'une manière générale, à partir d'une expérience plus riche que celle de leurs homologues de la Chambre des communes. Le bicaméralisme, c'est le dédoublement : c'est faire les mêmes choses deux fois, et les faire mieux parce qu'elles sont faites deux fois. En effet, cela fait partie de toute notre culture. On emploie des expressions comme « deux têtes valent mieux qu'une », « agir à la hâte pour ensuite se repentir longtemps », et cetera. C'est un élément important de notre formation culturelle. Il s'agit bien de faire les mêmes choses

put to and accepted by the Fathers of Confederation — for a second chamber, distinct from the lower chamber.

To those unfamiliar with political institutions and the Constitution, the number of ethics overseers may seem an inconsequential matter. The preceding argument suggests otherwise. There are practical and symbolic reasons to recommend against the introduction of a single ethics commissioner for both Houses of Parliament.

The Deputy Chairman: Thank you, Dr. Smith. Before I go to the list, I wish to point out that the issue of a secret ballot to select the officers of Parliament was removed in the House of Commons before it came to us. That part of the bill is gone.

Mr. Smith: I was not aware of that.

Senator Joyal: May I add that the House of Commons removed it because, after evaluation, it was deemed unconstitutional.

Mr. Smith: I did not realize it had been removed.

Senator Joyal: That was done on the basis of the section of the Constitution that it is an open vote. If you make it secret, it is no longer open. I do not want to elaborate, but it is telling about how fast this bill was drafted when it violates a provision of the Constitution that seems so fundamental, namely, that the House of Commons and the Senate vote openly: that somebody, with good intention probably, has not had time to check the Constitution. As you know, all bills are supposed to be certified by the Department of Justice. Normally, that would be one of the first items to be identified in a review of a draft bill. However, nobody questioned that. That shows that the bill was put together quickly, hence the time we are taking to look at it and try to improve on it.

I have three sets of questions that both of you have touched on the surface. Again with good intentions, the bill creates a certain number of officers of Parliament and adds a lot to the existing numbers — five or six more. With that, Parliament will feel confident that there is someone besides Parliament to keep the government accountable. Meanwhile, Parliament can go after other issues. As Dr. Sutherland mentioned, the bill does not contain the link between those officers and the daily work of Parliament. We have a number of examples where Parliament receives reports from all kinds of officers such as the human rights officer, the Privacy Commissioner, and the Information Commissioner, and those reports stay on the table of Parliament. Parliament does not take those reports into its daily workload to go through them and act upon them. The only report whereby there is an interest is the report of the Auditor General because there is a House of Commons Standing Committee on Public Accounts. Even the work of the Public Accounts

deux fois. Dans un pays comme le Canada où l'on trouve tant de différences sociétales, culturelles, économiques et régionales, tout cela milite en faveur — et c'est l'argument qu'ont retenu les Pères de la Confédération — d'une seconde chambre, distincte de la chambre basse.

Pour ceux qui ne connaissent pas les institutions politiques et la Constitution du Canada, le nombre d'agents responsables de l'éthique peut sembler sans importance. Mais l'argument que je viens de développer nous dit le contraire. Il y a des motifs pratiques et symboliques qui militent contre la nomination d'un seul commissaire à l'éthique pour les deux Chambres du Parlement.

La vice-présidente : Merci, monsieur Smith. Avant de passer à la liste, je tiens à vous rappeler que la disposition relative au vote secret pour élire les agents du Parlement a été retranchée du projet de loi par le Chambre des communes avant qu'il nous soit soumis. Cet aspect du projet de loi n'existe plus.

M. Smith : Je ne le savais pas.

Le sénateur Joyal : Permettez-moi d'ajouter que la Chambre des communes a retiré cette disposition parce qu'après examen, elle a été jugée anticonstitutionnelle.

M. Smith : Je ne m'étais pas rendu compte qu'elle avait été retranchée.

Le sénateur Joyal : C'est à cause d'un article de la Constitution qui prescrit un vote public. Si le vote est secret, il cesse d'être public. Je ne veux pas m'attarder là-dessus, mais cela montre avec quel empressement ce projet de loi a été rédigé, étant donné qu'il contrevient une disposition de la Constitution qui semble si essentielle, à savoir que la Chambre des communes et le Sénat votent publiquement : c'est dire que quelqu'un, qui avait probablement de bonnes intentions, n'avait pas eu le temps de vérifier la Constitution. Comme vous savez, tous les projets de loi sont censés être vérifiés par le ministère de la Justice. Normalement, ce serait l'une des premières choses à faire dans l'étude d'un avant-projet de loi. Cependant, personne ne s'est arrêté à cela. Cela prouve que ce projet de loi a été écrit à toute vapeur, et c'est pourquoi nous prenons le temps de l'étudier et tâchons de l'améliorer.

J'ai trois séries de questions que vous avez tous les deux abordées. Je le répète, même si l'on avait de bonnes intentions, le projet de loi crée un certain nombre d'agents du Parlement et ajoute beaucoup à l'effectif qu'on a — cinq ou six de plus. Cela étant, le Parlement aura la certitude qu'il ne sera pas seul à exiger des comptes du gouvernement. Ce qui permettra au Parlement de s'occuper d'autres choses. Comme l'a dit Mme Sutherland, le projet de loi ne fait pas le lien entre ces agents et les travaux quotidiens du Parlement. Nous avons toute une série d'exemples où le Parlement reçoit des rapports d'agents en tous genres, comme l'agent responsable des droits de la personne, le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire à l'information; ces rapports restent sur le bureau du Parlement. Dans ses travaux quotidiens, le Parlement n'étudie pas ces rapports pour leur donner suite. Le seul rapport qui suscite de l'intérêt est celui du vérificateur général parce qu'il existe un comité permanent des comptes publics de la Chambre des

Committee is structured — and there are ample studies on this — in a limited way, as is the effectiveness with which it treats the report of the Auditor General.

The dynamics of the bill, on the basis of my own parliamentary experience, is that we will pile up reports on the table of both the House of Commons and the Senate, but those reports will stay there and they will not be acted upon. In other words, they will not be processed in the system. In the long term, the responsibility of dealing with accountability would be left, as you have described, to a branch of folk heroes. The trust of Canadians will not be in Parliament, it will be in those officers. Parliamentarians will be there as another kind of usefulness, but not the one for which they are supposed to be there.

This is an important dynamic in this bill — and, again, here I return to this issue in our discussion. This issue was not properly thought about when the bill was put together in haste to try to improve the situation. Having been a practitioner of Parliament, I think this dynamic will erode the status of parliamentarians in lieu of, or for the benefit of, an independent officer who will manage us. This independent officer or officers will be entrusted with the responsibility of Parliament, but Parliament will not act upon the words of those officers. They become almost unattainable to parliamentarians on a day-to-day basis.

I think this is a very serious change to the system. It is not a change, as you have properly pointed out, that entices public opinion. It is an abstract issue today, but over a reasonable period of time, it will produce a fundamental change to our system of Westminster-style democracy. Am I exaggerating or am I identifying a real issue?

Mr. Smith: I agree. You used the word “abstract.” Recognizing the goodwill behind the legislation and the concern is not limited to this legislation. No longer are abstractions part of political debate and discussion. They deal with trust. Nobody can actually touch this or measure it. We are told there is no trust. Even accountability is an abstraction. Our political system and maybe others personalize the abstractions. That was, as I understand it, the benefit of parliamentary democracy; we have members of Parliament. That is the argument for the plurality system of election as well. It is very clear who is there, and that person is responsible or at least must answer to the public. Of course, they are in direct relationship to government.

There is a real difficulty in the way the bill is premised on dealing with abstractions to a large degree. However, this is not new. This has been in public debate for some time. I argue elsewhere — and you do not want to hear about this now — that this arises out of a number of Royal Commissions that we have had in Canada that very often use language of this nature and have said that something is missing. Governments have been left to try to design institutions to fill in the missing link. I think it is very difficult to do because nobody really understands how to obtain trust.

communes. Même les travaux du Comité des comptes publics sont structurés — et de nombreuses études le prouvent — d’une manière limitée, et l’efficacité avec laquelle il traite les rapports du vérificateur général est également limitée.

Le projet de loi met en marche une dynamique, si j’en crois ma propre expérience parlementaire, qui fera en sorte qu’on va empiler les rapports sur le bureau de la Chambre des communes et du Sénat, mais ces rapports vont y rester et n’auront pas de suite. Autrement dit, ils ne chemineront pas dans le système. À long terme, la responsabilité de la reddition de comptes appartiendra, comme vous l’avez dit, aux héros populaires. Les Canadiens ne placeront pas leur confiance dans le Parlement mais plutôt dans ces agents. Les parlementaires auront une autre utilité, mais non celle pour laquelle ils sont censés être là.

C’est une dynamique importante que met en marche ce projet de loi — et je reviens constamment à cette question dans notre débat. Cette question n’a pas été murement réfléchie lorsqu’on a rédigé ce projet de loi à la hâte pour améliorer la situation. Étant un habitué du Parlement, je crois que cette dynamique va affaiblir le statut des parlementaires, au profit d’un agent indépendant qui va nous diriger. Cet agent indépendant, ou ces agents, vont assumer la responsabilité du Parlement, mais le Parlement ne donnera pas suite aux paroles de ces agents. Dans le quotidien, il n’y a presque aucun contact entre agents et parlementaires.

Je crois que c’est là un changement très sérieux qu’on apporte au système. Ce n’est pas un changement, comme vous avez eu raison de le faire valoir, qui fera en sorte que le public aura une meilleure opinion de nous. La question est abstraite aujourd’hui, mais après un certain temps, nous modifierons fondamentalement notre démocratie à la Westminster. Est-ce que j’exagère ou est-ce que je mets le doigt sur un vrai problème?

M. Smith : Je suis d’accord avec vous. Vous avez mentionné le mot « abstrait ». On reconnaît la bonne volonté qui inspire ce projet de loi et les préoccupations qui ne se limitent pas à cette loi. Mais les abstractions ne font plus partie du débat politique. Il s’agit ici de confiance. On reste dans l’intangible cependant. On nous dit qu’on n’a plus confiance. Même la reddition de comptes est une abstraction. C’est notre système politique et peut-être d’autres éléments qui personnalisent les abstractions. C’était, à ma connaissance, l’avantage de la démocratie parlementaire; nous avons des députés. C’est ce qui milite aussi en faveur de la pluralité du système électoral. On sait très bien qui est là, et cette personne est responsable ou doit à tout le moins rendre des comptes au public. Bien sûr, les élus ont un rapport direct avec le gouvernement.

Il y a beaucoup à redire du fait que le projet de loi est basé largement sur les abstractions. Cependant, cela n’a rien de nouveau. On voit cela depuis longtemps dans le débat public. Je fais valoir ailleurs — et cela ne vous intéresse sûrement pas — que cela tient aux nombreuses commissions royales que nous avons eues au Canada et qui utilisent souvent des termes comme ceux-là et qui ont dit qu’il manquait quelque chose. Les gouvernements ont dû ensuite façonner des institutions pour combler le manque. Je pense que c’est très difficile à faire étant donné que personne ne sait vraiment comment gagner la confiance du public.

I am not debating that decline in voter turnout is a serious issue, in particular among young people. This is a serious matter. It is so serious we need to have a better understanding of why it is happening. First, it is not just happening in Canada alone; it is everywhere. It is in countries that are at the top of the scale, countries with high income, high education, high standards of living, and I would argue, with high ethics in government. There are exceptions, but these are not failed countries.

Why is this happening? It is much more complicated than adding another officer here or another stage there. I do not have an answer. All I can say is it is much more complicated. Whatever parts of this legislation are implemented, it will not affect voter turnout. I am absolutely sure of that, if that was what was being sought. It will not affect the claims that there is no trust or that trust is down. I do not know how you know that. You can ask people, but that is not a very dependable measure of trust.

Ms. Sutherland: The surveys that measure trust are not very useful because they cannot ever take into account the maturation effects of having lived with a system longer. The decline of trust, as measured by pollsters — which is a very simple form of measurement — might actually indicate something very good, like a higher level of education across the board. It might measure a decline of unthinking reverence or a decline of willingness to put oneself into someone else's hands. Decline of trust in the medical profession is thought to be due in large part to the proliferation of direct ads for medications, where people decide they want these medications. It is linked to the Internet that tells you the likelihood of a certain operation paralyzing you. Decline of trust, as I say, could be something good.

With respect to what you stated about officers of Parliament, it was very well said. The work done by them is not digested or processed by the bodies or the Houses. It does not become nuanced, and it does not become the work of the institutions. The public has the impression that MPs do the easy work of shaking hands, asking people for their votes and running up and down stairs, whereas the officers of Parliament do the serious work. I think that is a very bad message to send to the Canadian public.

Senator Joyal: Professor Smith, you have studied the Senate and the House of Commons. I am tempted to ask you the same question in a different way.

What would Parliament have to change in order to keep government accountable in its very fundamental nature and role?

Mr. Smith: In the House of Commons?

Senator Joyal: Yes.

Mr. Smith: I would say more resources for members of Parliament and for committees. One of the weaknesses in Canada is that we have this very short tenure of our members of Parliament; there is a high turnover. The political culture of the

Je ne nie pas que la baisse du taux de participation soit un problème sérieux, surtout chez les jeunes. Oui, c'est grave. À tel point qu'il faut faire davantage pour en déterminer les causes. Pour commencer, il n'y a pas qu'au Canada que cela se produit; ça se passe partout. Dans les pays au sommet de l'échelle, à revenu élevé, fortement scolarisés, à niveau de vie élevé et, j'ajouterais, où l'administration est d'une grande probité. Il y a bien sûr des exceptions, mais il ne s'agit pas d'États faillis.

À quoi cela tient-il? Il ne suffit pas d'ajouter un agent ici ou là ou une étape de plus; c'est beaucoup plus compliqué. Je ne connais pas la réponse. Tout ce que je peux dire, c'est que c'est beaucoup plus compliqué. Peu importe quelles parties de la loi seront appliquées, cela n'aura pas d'effet sur la participation des électeurs. J'en suis absolument sûr, si c'est le but recherché. Cela ne changera en rien les affirmations selon lesquelles la confiance a baissé ou est nulle. Je ne sais pas comment vous savez cela. Vous pouvez poser la question aux gens, mais ce n'est pas un indicateur fiable de la confiance.

Mme Sutherland : Les sondages qui mesurent la confiance ne sont pas très utiles parce qu'ils ne peuvent jamais tenir compte de l'effet de maturation qui vient après avoir vécu avec un système plus longtemps. La baisse de confiance, telle que la mesurent les maisons de sondage — une forme très simple de mesure — peut en fait révéler quelque chose de très positif, comme un relèvement général du niveau de scolarisation. C'est peut-être la mesure du déclin de la vénération aveugle ou du fait de s'en remettre entièrement à quelqu'un d'autre. La baisse de la confiance dans la profession médicale serait en grande partie attribuable à la prolifération de publicités directes de médicaments, et les gens veulent ces médicaments. C'est lié à l'information que l'on trouve sur Internet indiquant que telle ou telle intervention risque de vous paralyser. La baisse de la confiance, comme je l'ai dit, peut être quelque chose de positif.

Au sujet de ce que vous avez dit à propos des mandataires du Parlement, c'est très juste. Le travail qu'ils font n'est pas transformé ou traité par d'autres entités ou par les chambres. Il n'est pas édulcoré et il ne devient pas le travail des institutions. La population a le sentiment que les députés font le travail facile — serrer les mains, demander aux gens de voter pour eux et monter ou dévaler les escaliers — tandis que le gros travail est fait par les mandataires du Parlement. Je pense que c'est un très mauvais message à envoyer à la population canadienne.

Le sénateur Joyal : Monsieur Smith, vous avez étudié le Sénat et la Chambre des communes. Je suis tenté de vous poser la même question de manière différente.

Quelles choses le Parlement devrait-il changer pour continuer de tenir le gouvernement responsable dans l'exécution de ses fonctions fondamentales?

M. Smith : La Chambre des communes?

Le sénateur Joyal : Oui.

M. Smith : Je dirais plus de moyens pour les parlementaires et les comités. Une des faiblesses du régime canadien, c'est la brièveté du mandat des députés : le roulement est élevé. Il me semble que la culture politique de la Chambre des communes a

House seems to me to have changed over the years. I do not know if there is a single remedy, although I would say I think in many ways Parliament today is a much stronger institution than it was years ago, both the Senate and the House. It may be that there is just a better sense of politics in the public. It does not necessarily mean that the public is satisfied, but it does not mean the public is ignorant either.

If you look at legislative bodies in Western countries, legislatures do more work now and committees meet more and are more active than in the 1950s. The whole decline of the legislative thesis that was talked about in the 1950s and 1960s is not true today.

There are particular problems, and accountability is perceived to be one of them. It is an abstraction. There are things governments need to do: They need to be effective as well as accountable, they need to be representative as well as accountable and they need to be economical as well as accountable. One must be very careful that accountability does not monopolize as an objective.

Specifically, I myself do not agree with the idea of deputy ministers being accounting officers. For the advocates of that, it was never clear to me how it changes the situation much from what it is now. That is not to say there were not problems recently, but it is not clear to me those problems would not have happened anyway. I understand the description they provide, but I do not actually see how it is much different in Britain or Ireland. As a specific recommendation, I am not very wedded to that idea. One could do it, but I do not think it will have a great effect.

Senator Joyal: My second question is on the issue of the merger of the commissioner of ethics, which proceeds from confusion about the nature of the institution. Witnesses have established that if you want to maintain a high level of ethics, the ethics commissioner, officer, counsellor or whatever the title of the position, has to be accessible. The officer has to be available to provide immediate contact and so establish a level of trust. That is especially true in the Senate, where, as you pointed out, senators are appointed for longer terms than the fast turnover in the House of Commons.

If we are to maintain the sound operation of Parliament, we must keep institutional principles well understood and implemented in the legislation or in the institutions that are created to help Parliament to deliver what it is supposed to accomplish for Canadians.

I try to understand the rationale between the two, and I do not want to confuse the debates, but it seems to proceed from the same understanding that all parliamentarians are equal. Now we will have eight-year terms, we will be elected and so forth, so we will be streamlined with the members in the other place; therefore, we should have one ethics commissioner, one set of rules and those rules should be contained in the statute.

changé au fil des ans. J'ignore s'il y a une panacée, quoique je pense qu'aujourd'hui, à bien des égards, le Parlement est une institution beaucoup plus forte qu'elle ne l'était il y a quelques années, aussi bien le Sénat que la Chambre. C'est peut-être que la population comprend mieux la politique. Cela ne veut pas dire pour autant qu'elle soit satisfaite, mais cela ne veut pas dire non plus qu'elle soit ignorante.

Dans les assemblées législatives des pays occidentaux, il se fait plus de travail aujourd'hui là et dans les comités que dans les années 1950. La thèse du déclin du pouvoir législatif, qui avait cours dans les années 1950 et 1960, n'est plus vraie aujourd'hui.

Il existe des problèmes particuliers, dont la responsabilité. C'est une abstraction. Il y a certaines choses que les gouvernements doivent faire : ils doivent être productifs et responsables, ils doivent être représentatifs tout autant que responsables et ils doivent être économes ainsi que responsables. Il faut éviter soigneusement que la responsabilité ne devienne pas le seul objectif.

En particulier, je ne suis pas en faveur de l'idée que les sous-ministres soient les administrateurs des comptes. Pour les partisans de cette idée, moi je n'ai jamais vu clairement en quoi cela change vraiment de la situation actuelle. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu des problèmes dernièrement, mais je ne vois pas bien comment on aurait pu éviter qu'ils ne se produisent de toute façon. Je comprends la description qu'ils donnent, mais je ne vois pas en quoi c'est très différent de ce qui existe en Grande-Bretagne ou en Irlande. Cette recommandation précise ne me sourit pas particulièrement. On pourra l'adopter, mais je ne pense pas que cela aura grand effet.

Le sénateur Joyal : Ma deuxième question porte sur la fusion du commissaire à l'éthique, qui est la conséquence d'une confusion à propos de la nature de l'institution. Les témoins ont déclaré que si on veut maintenir une grande probité, le commissaire, mandataire ou conseiller à l'éthique, quel que soit son titre, doit être accessible. La personne doit être disponible pour fournir un contact immédiat et donc établir un degré de confiance. C'est particulièrement vrai au Sénat où, comme vous l'avez dit, les sénateurs sont nommés pour des mandats plus longs et où le roulement est beaucoup moins rapide qu'à la Chambre des communes.

Si l'on veut assurer le bon fonctionnement du Parlement, il faut bien comprendre les principes de l'institution et les incorporer aux lois ou dans les institutions créées pour aider le Parlement à accomplir ce qu'il est censé accomplir pour les Canadiens.

J'essaie de comprendre le raisonnement entre les deux, et je ne veux pas mêler les deux questions, mais cela semble découler de l'idée, dans les deux cas, que tous les parlementaires sont égaux. Désormais, nos mandats seront de huit ans, et nous serons élus, et nous allons donc nous aligner sur les députés; il devrait donc n'y avoir qu'un seul commissaire à l'éthique, un seul ensemble de règles, qui devraient se trouver dans la loi.

It seems to me if you change something as fundamental as the institutional principles, you need to pause and evaluate the implications, not just for the sake of efficiency and economy of budget because it would be easier to have only one service dealing with everyone at the same time. I have great difficulty understanding how we do not understand the principles of the institutions that we are supposed to make living and bear in our arms on a daily basis by the work that we do. How do you see the definition of our institution in relation to such an important position that has to exercise the privilege of parliamentarians?

Ms. Sutherland: With respect to the combining of the two bodies, the efficiency excuse is just that; to me, it is not convincing, because we have a number of other expensive bodies that will be dropped into the House of Commons and not much thought has gone into them. That has been done almost lightly, or I, at least, cannot see that there is a theory of Parliament. They are not connected to committees, and they are not directed by committees and so on. To come up with efficiency as a primary excuse for combining the ethics offices of the Senate and the House of Commons does not seem to address the issue.

The issue is blindness to the understanding that the Houses of Parliament design their own procedures and processes and that they are responsible for the conduct of their own members. The self-regulating aspect does not come across in the bill. If that had been in the mind of the government when it was setting out what must have been the major provisions and if the notion of self-regulation had been front and centre, they would not have done it.

I recall watching a little bit on CPAC of the Prime Minister's appearance before another Senate committee, and he said that their procedure was to start where they could. To me, that implies that somewhere there is a strategic plan that has 50 elements in it, and at this precise moment in time, they feel that a number of those elements are in their control, so they are doing those tasks. There is not an understanding that you cannot do that because once you have intervened and changed the situation, you cannot go back to the difficult item number on your agenda and assume that the situation around that will be unchanged. I am, if anything, more mystified than you are.

Mr. Smith: Any time words like "efficiency" and "economy" are raised in any discussion of federalism or bicameralism, there is a problem. The principle of bicameralism and the principle of federalism is redundancy. It is more efficient at one, but that is not the principle. That is an admirable principle, but it is not the principle on which the institution rests. There is a whole theory by Martin Landau on the American federal system, and he argues about redundancy and it is not just in policies. You have it in the design of jet aircraft. There is a backup. If one engine goes, the airplane does not fall out of the sky, something else kicks in. Most of the time, it is an expensive way, but it may be necessary. That is sort of what federalism and bicameralism do. They act as backup. They check one another.

Il me semble que si vous changez quelque chose d'aussi fondamental que les principes institutionnels, il faut prendre le temps de réfléchir aux conséquences et non seulement à l'efficacité et aux économies de budget au motif qu'il serait plus facile de n'avoir qu'un seul service qui traite avec tout le monde en même temps. J'ai beaucoup de mal à comprendre comment nous ne comprenons pas les principes des institutions que nous sommes censés rendre vivantes et porter dans nos bras tous les jours grâce au travail que nous faisons. Comment voyez-vous la définition de notre institution par rapport à un poste aussi important, qui doit exercer le privilège des parlementaires?

Mme Sutherland : En ce qui concerne la fusion des deux entités, l'efficacité n'est qu'un prétexte; cela ne me convainc pas parce qu'il y a quantité d'autres entités coûteuses que l'on va ajouter à la Chambre des communes et auxquelles on n'a pas beaucoup réfléchi. Cela s'est fait presque à la légère ou en l'absence, à ce que je vois, de théorie du Parlement. Ils n'ont pas de lien avec les comités, ni ne sont dirigés par eux. Pour moi, prétexter l'efficacité pour fusionner les services de l'éthique du Sénat et de la Chambre ne règle pas le problème.

Le problème, c'est l'incapacité de comprendre que les chambres du Parlement déterminent elles-mêmes leurs procédures et leurs modes de travail et sont responsables de la conduite de leurs propres membres. Cette autoréglementation ne se trouve pas dans le texte. Si cela avait été présent dans l'esprit du gouvernement lorsqu'il élaborait ce qui était sans doute les dispositions principales, et si le principe de l'autoréglementation avait été une idée maîtresse, il n'aurait pas agi ainsi.

Je me souviens avoir regardé un peu la comparution du premier ministre sur CPAC devant un autre comité sénatorial; il a dit vouloir commencer là où c'était possible. Pour moi, cela laisse entendre que quelque part il doit y avoir un plan stratégique composé d'une cinquantaine d'éléments et qu'à l'heure actuelle certains de ces éléments sont entre leurs mains et que c'est pourquoi il agit. Il ne comprend pas que l'on ne peut pas procéder ainsi parce que du moment que l'on a changé la situation, on ne peut pas revenir en arrière sur la question difficile de son programme et que son contexte restera le même. Si cela se peut, je suis encore plus perplexe que vous.

M. Smith : Chaque fois que j'entends un mot comme « efficacité » et « économie » quand on parle de fédéralisme ou de bicaméralisme, il y a un problème. Tant le bicaméralisme que le fédéralisme reposent sur la redondance. Il est plus efficace sur un plan, mais ce n'est pas ça le principe. C'est un principe admirable, mais ce n'est pas le principe sur lequel l'institution repose. Il y a toute une théorie dans les questions fédérales américaines par Martin Landau, qui discute de la redondance, et pas seulement dans les politiques. Cela existe dans la conception des avions. Il y a des sauvegardes. Si un moteur fait défaut, l'avion ne plonge pas; un mécanisme prend la relève. Le plus souvent, cela coûte cher, mais cela peut être nécessaire. Le fédéralisme et le bicaméralisme, c'est un peu la même chose. Ce sont des mécanismes de relève. Ils

If you start combining it and saying it is inefficient to have the two, yes, it is, if you are talking at one level, but that is not the principle that is at issue.

To come back to what Professor Sutherland said, the political principle or philosophy on which the legislation is based is far from clear. There are so many parts to it. If you look at any one of them, it does not elucidate the principle; it only raises further questions. On this particular issue about combining the two offices, on those grounds, I do not find it convincing. There may be other arguments, although I doubt it, because bicameralism is very necessary to the Parliament of Canada. It is part of the essence of the Parliament of Canada and should be, in my view, strengthened, encouraged and nurtured rather than weakened.

Senator Day: I find it difficult to find questions to ask because I agree so much with the points that you make, and I thank you both for making those points very clearly. I look forward to reviewing them again in the transcript.

I want you to expand on the point you talked about. In terms of the history of the Ethics Officer in the Senate and the commissioner in the House of Commons, originally, the proposal was for one. That was three years ago. However, senators, almost unanimously, stood up and said, "No, that is not right. Because we are a bicameral system, we need our independence. We need to be different. We insist on having our own regime."

Since we entered that debate on this bill, a number of presenters have suggested that there should not be two ethics officers but three. Because a higher standard and more scrutiny is expected of the executive branch, that is, the Prime Minister and cabinet, it has been suggested that there should be a separate ethics regime for that group, separate from the House of Commons and the Senate.

Can you comment on that?

Ms. Sutherland: I would be glad to try to comment. If it is necessary to regulate the House of Commons and the Senate, then it is necessary to regulate cabinet and ministers. That being said, it is an oddity in a parliamentary system to legislate this regulation.

Up to this point, every Prime Minister has deposited a code of conduct. The Prime Minister expects the ministers to adhere to that code of conduct. Then there has been a code for the behaviour of MPs and senators. As well, there are provisions in the Criminal Code.

I found that I just fell into the transcript of the public administration select committee because the two speakers were Anthony King and David Hine. Professor King has been at the University of Essex for a long time. I was a student there. I always admired him. David Hine is head of an ethics unit or program at Oxford. They both said that it is really the Prime Minister's responsibility to ensure that the behaviour of cabinet members is ethical. If the Prime Minister fails, then that becomes an opposition matter on the floor of the House of Commons. It is better to allow it to work out politically because it works out politically in a rough and approximate way. It works out on the basis of what kind of explanations people give, how fast they

se soutiennent l'un l'autre. Si vous combinez les deux et trouvez qu'il est inefficace d'avoir les deux, je répondrai que c'est le cas, si vous considérez les choses sur un plan, mais ce n'est pas le principe dont il est question.

Pour revenir à ce que disait Mme Sutherland, le principe ou la philosophie politique sur lequel la loi repose est loin d'être clair. Elle a tant d'éléments. En étudier un n'éclaire pas davantage le principe; cela ne fait que soulever d'autres questions. Sur la question particulière de fusionner les deux bureaux, pour ces raisons, je ne suis pas convaincu. Il peut y avoir d'autres arguments, quoi que j'en doute, parce que le bicaméralisme est une caractéristique indispensable du Parlement canadien. Cela fait partie de l'essence même du Parlement et, à mon avis, ce trait doit être renforcé, encouragé et favorisé au lieu d'être affaibli.

Le sénateur Day : J'ai du mal à trouver des questions à poser parce que je souscris tout à fait à vos arguments, et je vous remercie tous les deux de les présenter avec autant de clarté. C'est avec plaisir que je les relirai dans le compte rendu.

J'aimerais que vous développiez votre pensée. À l'origine du conseiller sénatorial en éthique et du commissaire à l'éthique de la Chambre, il ne devait y avoir qu'un seul poste. C'était il y a trois ans. Quasiment comme un seul homme, les sénateurs se sont élevés contre l'idée, affirmant qu'en système bicaméral ils avaient besoin de leur indépendance. Insistant sur leurs différences, ils ont réclamé leur propre régime.

Depuis que nous avons amorcé le débat sur ce projet de loi, des témoins ont dit qu'il ne devrait pas y avoir deux mandataires à l'éthique, mais bien trois. Parce qu'une norme plus rigoureuse et un examen plus attentif doit s'appliquer à l'exécutif, à savoir au premier ministre et à son cabinet, certains ont dit qu'il devrait y avoir un régime d'éthique distinct pour eux, différent de celui de la Chambre et du Sénat.

Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

Mme Sutherland : Avec plaisir. S'il faut réguler la Chambre des communes et le Sénat, il faut en faire autant pour le Cabinet et les ministres. Cela dit, il est curieux que cette régulation se fasse par voie législative en régime parlementaire.

Jusqu'à aujourd'hui, tous les premiers ministres ont déposé un code de conduite. Le premier ministre s'attend à ce que ses ministres respectent le code. Il y a ensuite eu un code de conduite pour les députés et les sénateurs. Il y a aussi des dispositions dans le Code criminel.

Je suis tombée sur le compte rendu du comité spécial chargé de l'administration publique, qui avait entendu Anthony King et David Hine. M. King a enseigné longtemps à l'Université d'Essex. J'y étais étudiante. Je l'ai toujours admiré. David Hine dirige l'unité ou le programme d'éthique à Oxford. Les deux ont dit qu'il appartient au premier ministre de s'assurer que la conduite de ses ministres est conforme à l'éthique. Si le premier ministre y échoue, c'est alors à l'opposition de soulever la question en Chambre. Il vaut mieux laisser les choses se régler dans l'arène politique parce que, de cette façon, cela se règle de façon grossière et approximative. Cela dépend des explications que les gens donnent, de la rapidité avec laquelle ils apprennent et

learn their brief and what information they can bring up from the bureaucracy to the House of Commons. Something happens, there is a vote and it is over with. The Prime Minister then decides whether or not that person is a liability or whether they are such an advantage in the cabinet that the Prime Minister is determined to keep them. There is a political working out. Neither Professor King nor Professor Hine were in favour of codes.

In fact, Anthony King listed nine points, some of which are quite amusing. I extracted the essence of them and brought them along in case anyone would like to hear his wisdom. He sat on the Committee of Standards in Public Life for four years, the first one under Lord Nolan. What they have to say about the other bodies is similar. They say that codes are enough because codes contain a small number of principles and values. Codes afford enough flexibility that new circumstances can be taken into account and the body itself can enter into the adjudication of justice, if you like, for a particular case.

In Britain, the regime in the House of Commons is different, as you have heard from other witnesses, I am sure. The members of Parliament sift cases. They work on excluding vexatious complaints. They arrange for penalties against people who complain vexatiously too many times. All the experience that a person can draw from Britain and Australia to some point makes it clear that there are more concerns than coming up with some kind of judicial answer to whether or not a case fits a rule. There is far more to justice than that because you have all those other members, and it might serve their political interests to complain about someone. There are no provisions for vexatious complaints in this legislation. It is almost as though it were thought that it is the same thing to have a statute as a code.

If you look back at what Mr. Chrétien brought into power with him in 2002, you will see that it resembles the accountability act except for the fact that the provisions of the accountability act will be enacted in law.

I am sorry, but I talked around it.

Senator Day: I appreciate your discussion.

Dr. Smith, do you have anything to add?

Mr. Smith: I am not sure I do. The more these things are put into statute form, the more it becomes an unenviable job for the judiciary. We have judicial independence. There has been some dispute about judges and their work on royal commissions and such, but it gets them into areas of controversy. This legislation would take them even further into these areas. From the point of view of the judiciary, it is not a good idea. However, that is my own view.

It does not lead to good politics either. It is hard to see the advantage of it, except that in modern society, the judiciary — again, not in this country — is seen somehow to not have any interest. In the book *Stealth Democracy*, which has come out in the United States, Americans are interviewed. They do not trust congressmen, despite what Canadian critics of our own system say. However, they trust unelected

de l'information qu'ils peuvent tirer de la bureaucratie de la Chambre des communes. Il se passe quelque chose, puis il y a un vote et c'est réglé. Le premier ministre décide ensuite si cette personne est un boulet dans son cabinet ou au contraire un atout qu'il tient à conserver. Une solution politique se dégage. Ni M. King ni M. Hine n'étaient en faveur d'un code.

De fait, Anthony King a énuméré neuf points, dont certains sont très amusants. J'en ai tiré l'essentiel, que j'ai apporté ici au cas où quelqu'un voudrait connaître ses sages conseils. Pendant quatre ans, il a siégé au Comité des normes dans la vie publique, le premier, sous la présidence de lord Nolan. Ce qu'ils disent à propos des autres organes est semblable. Ils indiquent que les codes sont suffisants parce qu'ils contiennent un petit nombre de principes et de valeurs. Ils accordent une marge suffisante, qui permet de tenir compte de nouvelles circonstances, et l'entité peut elle-même rendre la justice, si on veut, dans un cas donné.

En Grande-Bretagne, à la Chambre des communes, le régime est différent, comme d'autres témoins vous l'ont sûrement dit. Les députés font le tri parmi les cas. Ils excluent les plaintes frivoles. Ils fixent même des peines contre ceux qui déposent trop souvent des plaintes frivoles. L'enseignement que l'on peut tirer de ce qui se fait en Grande-Bretagne et en Australie montre qu'il ne suffit pas de trouver une solution juridique pour déterminer si une situation correspond à telle ou telle règle. La justice, c'est bien plus que cela à cause de tous les autres députés; il peut être dans leur intérêt de se plaindre de quelqu'un. Dans le projet de loi, rien n'est prévu au sujet des plaintes frivoles. C'est comme si l'on croyait qu'un code ou une loi était la même chose.

Si vous regardez ce que M. Chrétien a mis en place lorsqu'il a été élu en 2002, vous verrez que cela ressemble à la loi sur la responsabilité, hormis le fait que les dispositions du texte seront appliquées sous forme de loi.

Désolée si je me suis un peu étendue.

Le sénateur Day : Je vous sais gré de vos explications.

Monsieur Smith, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Smith : Je ne pense pas. Plus on met ces choses dans une loi, plus la tâche est difficile pour la magistrature. L'indépendance de la magistrature est une réalité. On a bien contesté des juges et leur travail à la tête de commission d'enquête, mais c'est parce qu'il s'agissait de sujets controversés. Avec cette loi, ce serait encore davantage le cas. Du point de vue de la magistrature, ce n'est pas une bonne idée. Mais c'est mon idée.

Cela n'encourage pas une saine vie politique non plus. J'ai dû mal à en voir les avantages, sauf que, dans une société moderne, la magistrature — encore une fois, pas dans notre pays — est perçue comme n'ayant pas d'intérêt à préserver. Dans le livre *Stealth Democracy*, paru aux États-Unis, on interview des Américains. Ils ne font pas de confiance à leurs membres du Congrès, malgré ce que disent les critiques canadiens de notre propre système. Par

people. They trust unelected people such as judges because they have no interests. There is a weird kind of inversion that happens.

Senator Day: We need some of that here.

Mr. Smith: We know the view of the Charter.

Senator Day: Some people commented that the Clerk of the Privy Council is really the commissioner for ethics for Prime Minister and the executive. In the traditional format, the Clerk of the Privy Council keeps an eye on ethics. However, that is not what is proposed here.

When you have a code and a values-based system, you can have these principles in the code, but the drafters of Bill C-2, have put the code into statutory form and dropped the principles. Is that necessary? Does that make it an even less flexible document?

You were describing, Ms. Sutherland, that the non-statutory type of code can have principles and a flexible document that is living, but it is much more difficult when it is put in statutory form. Is it not even more difficult when you take away those basic principles?

Ms. Sutherland: I think so. We go back to legislative intention all the time when we are looking at statutes and talk about what people would have intended at that time and sometimes how to update it. It is helpful in an exercise of this nature to give people a hint of what you think are the bones that will hold this very odd being together. We do not know any of the structure of what they think the system would be as an end state, where it is moving.

What alarms me is that the proposed legislation may just put the system into motion in ways that we cannot anticipate. We are not even very good at running the simpler system.

Mr. Smith: I am not sure I have anything more to add. In every organization, whether it is political, business or academic, the way you achieve respect for ethics is by example and encouragement, not by punishment. Obviously, you need punishment at the extreme level, but it is a spectrum and punishment is the last resort.

With regard to politics, and the high turnover in the House, very often, many of the problems arise just out of ignorance or lack of understanding of how the institution works. The way you make better members of Parliament or senators is by encouragement and example. The way it is set up here, it is too black and white; it is too final; and too unsympathetic to human relations.

Ms. Sutherland: One of the items that I drew from the testimony in England is that it is not useful to proliferate formal rules, because the result is that people are encouraged to believe that whatever is not forbidden is correct. They argue that it is better to have general principles that provoke deliberation. In other words, if you have everything written down, people look at it and say do not take the fax machine home, so it is okay to do so.

contre, ils ont confiance en ceux qui ne sont pas élus. Ils font confiance aux juges parce que ceux-ci n'ont pas d'intérêt personnel à protéger. C'est une inversion curieuse.

Le sénateur Day : Il nous faudrait un peu la même chose ici.

M. Smith : Nous savons ce que les gens pensent de la Charte.

Le sénateur Day : Des gens ont dit que le greffier du Conseil privé est en fait le commissaire à l'éthique du premier ministre et de l'exécutif. Traditionnellement, c'est le greffier du Conseil privé qui veille sur l'éthique. Mais ce n'est pas ce qui est proposé ici.

Quand vous avez un code et un système fondé sur des valeurs, vous pouvez incorporer ces principes dans le code, mais les rédacteurs du projet de loi C-2 ont formulé le code sous la forme d'une loi et laissé tomber les principes. Est-ce nécessaire? Cela en fait-il un document encore moins adaptable?

Madame Sutherland, vous avez dit que les codes qui ne se présentent pas sous la forme d'une loi peuvent comporter des principes et constituer un document vivant, adaptable, et que les choses sont beaucoup plus difficiles quand on a affaire à une loi. Cela n'est-il pas encore plus difficile quand vous ne mettez pas ces principes de base?

Mme Sutherland : Je crois que oui. On revient toujours sur l'intention du législateur lorsqu'on étudie des lois, et on parle des intentions que les gens avaient à l'époque, et c'est parfois pour les actualiser. Dans un exercice de ce genre, il est utile de donner aux gens une idée de ce qui constitue la structure de cette très étrange construction. Mais on n'a aucune idée ici de la structure qui donnera sa forme finale au système, ni de son orientation.

Ce qui m'inquiète, c'est que ce projet de loi risque d'imprimer au système une orientation que nous ne pouvons pas prévoir. Nous avons déjà du mal à gérer le système actuel qui est plus simple.

M. Smith : Je ne crois pas que j'aie quelque chose à ajouter. Dans toute organisation, qu'elle soit politique, commerciale ou universitaire, le respect de l'éthique s'obtient par l'exemple et l'encouragement, et non par des sanctions. De toute évidence, dans les cas extrêmes, il faut des sanctions, mais il s'agit d'un spectre, et le châtime est le dernier recours.

En ce qui concerne la chose politique et le roulement élevé à la Chambre, très souvent, bon nombre des problèmes naissent simplement de l'ignorance ou du manque de compréhension relativement au fonctionnement de l'institution. C'est par l'encouragement et l'exemple qu'on aura de meilleurs députés ou sénateurs. Avec le système qu'on a ici, c'est trop noir ou blanc; c'est trop définitif; et les relations humaines sont exclues.

Mme Sutherland : L'une des leçons que j'ai tirée de l'exemple de l'Angleterre, c'est qu'il n'est pas bon de multiplier les règles parce que cela encourage les gens à croire que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. En Angleterre, on fait valoir qu'il vaut mieux avoir des principes généraux qui suscitent des débats. Autrement dit, si on légifère tout, les gens se permettent toutes sortes de liberté parce qu'il n'est pas écrit noir sur blanc qu'il est interdit de faire ceci ou cela.

Senator Day: I will change the subject slightly and react to one of your comments about the accounting officer. Some of us have had a chance to look at the model in Ireland and the U.K. I am not convinced that what is written here, based on the evidence that we have heard and the interpretation of the description of the accounting officer here, that we have the same type of institution as exists there, although we are using the same words, which creates its own set of problems in terms of interpretation.

I recall one of the important factors of the accounting officer was the independence of the accounting officer in Ireland and the U.K. The officer signs a contract for a finite period of time of seven years.

We have noted that over the last 10-12 years, the deputy ministers have been in position in their departments for phenomenally short times. You were talking about the short period of time for members of Parliament. Perhaps we are seeing the symptoms of that high turnover. Of course, one of the values of the Senate is the longer term that senators hold their positions. Senator Joyal pointed out he has been serving on this committee for eight years over which time he has developed an expertise and a history that is extremely valuable.

Do you see that? Do you know that the deputy ministers are serving for such a short period of time? In one time frame, it was 1.7 years.

Mr. Smith: I have read that, although I have not done any statistics that number. It was impressionistic that that has become the case, not just nationally but in many of the provinces, where at one time it was the reverse. At one time deputy ministers were there for generations. Even in the days when the Saskatchewan bureaucracy was considered a patronage bureaucracy, at the senior levels that was not really true. There has been much greater turnover in recent years.

Talking about human relations, and this is not an area in which I have done a great deal of work, but one of the areas in which personal regard must be very important would be between the deputy and the minister. This is extremely important to the nation, the government and to the individuals themselves. How that relationship is affected by any recommendation for change, such as the accounting officer, is the important question. It is not clear to me that the benefit is any greater than what we have now. I know what people say, but I do not actually see any evidence that convinces me. It seems to me that the detriment may be greater than a benefit, but I remain to be convinced. That is my view.

Senator Joyal: On the point that Senator Day raised, there is a contradiction in the objectives of the bill and the system put into place. As I say, the objectives of the bill are accountability, trust, honesty, integrity, transparency and so forth. However, in practical terms, what kind of public service will we have? Tomorrow, when you go back to your class, will you tell your students that the public service of Canada will become so honest that it will be a beacon of idealism of public administration, or

Le sénateur Day : Je vais changer de sujet un peu et répondre à l'une de vos observations concernant l'agent responsable de la reddition de comptes. Certains d'entre nous ont eu la chance d'examiner le modèle en Irlande et au Royaume-Uni. Je ne suis pas convaincu que, avec ce que nous avons ici, si j'en crois les témoignages que nous avons entendus et l'interprétation qu'on a donnée de la tâche de l'agent responsable de la reddition de comptes ici, je ne suis pas convaincu, dis-je, que nous avons le même genre d'institution chez-nous, même si nous employons les mêmes mots, ce qui crée d'autres problèmes d'interprétation.

Je me rappelle que l'un des aspects importants de l'agent responsable de la reddition de comptes, c'était l'indépendance de cet agent en Irlande et au Royaume-Uni. L'agent signe un contrat qui l'engage pour sept ans.

Nous avons remarqué qu'au cours des dix ou douze dernières années, les sous-ministres n'ont occupé leur poste que pour des périodes phénoménalement brèves. Vous avez fait état du fait que les députés ne sont pas en poste longtemps. Nous voyons peut-être ici les symptômes de ce roulement élevé. Bien sûr, l'un des avantages du Sénat tient au fait que les sénateurs occupent leur poste plus longtemps. Le sénateur Joyal a fait remarquer qu'il siège à ce comité depuis huit ans, et pendant ce temps, il a acquis une expertise extrêmement valable.

En êtes-vous au courant? Savez-vous que les sous-ministres sont en poste si peu de temps? À une époque, il s'agissait de 1,7 an.

M. Smith : J'ai vu ce chiffre, même si je n'ai fait aucune recherche statistique. Il est impressionnant que ce soit devenu le cas, pas seulement à l'échelle nationale mais dans bon nombre de provinces, où c'était le contraire à une certaine époque. Il fut un temps où les sous-ministres étaient-là pendant des générations. Même à l'époque, en Saskatchewan, où l'on considérait que la bureaucratie était affaire de favoritisme, ce n'était pas vraiment le cas au niveau supérieur. Le roulement est beaucoup plus élevé depuis quelques années.

Pour ce qui est des relations humaines, je n'ai pas beaucoup travaillé dans ce domaine, mais il me semble que le respect entre le sous-ministre et le ministre doit être très important. C'est essentiel pour le pays, le gouvernement et les personnes concernées. Il est important de se demander dans quelle mesure cette relation va être affectée par les recommandations de changement, comme la création d'un poste d'administrateur des comptes. Je ne vois pas ce que cela pourrait apporter de plus. Je sais ce que les gens disent à ce sujet, toutefois on ne m'a encore rien présenté de convaincant. D'après moi, les inconvénients pourraient être plus importants que les avantages, je ne suis pas convaincu. Voilà mon opinion.

Le sénateur Joyal : Pour en revenir au point soulevé par le sénateur Day, les objectifs du projet de loi et le système qu'il met en place sont contradictoires. Comme je l'ai dit, les objectifs du projet de loi sont la reddition de comptes, la confiance, l'honnêteté, l'intégrité, la transparence et ainsi de suite. Mais dans la pratique, quel genre de fonction publique allons-nous avoir? Demain, quand vous irez donner vos cours, direz-vous à vos étudiants que la fonction publique du Canada va devenir

will you tell them to be careful if they join the public service? Will you tell them to be cautious because there will be an audit and they will have to report? Will you tell them that everything will be accessible and that their level of creativity will be to a point whereby they will be left as a number in a system in which the most important thing is the oversight over what they do?

We have objectives that appear sound, even though you question them, Professor Smith. We will achieve a different result from the one we contemplate in the objectives of this bill. It is difficult for us to appreciate that because we are so caught up in the different clauses of the bill and trying to understand them. We are like “les exégèses” of the Middle Ages. We look into the word and we try to understand this word with that word, but in so doing we lose the overall picture of what that word will trigger in the system.

Can you advise us on what we need to do to be able at any point in time to redirect or correct the dynamics that this bill could initiate in this system and the consequences that we do not want?

Mr. Smith: Maybe it is not feasible, but one has to do what Professor Sutherland said in her opening comments. One must delineate the principles that government should follow, and how this bill either furthers those principles or inadvertently creates problems in realizing the principles. Is the principle, participation? How do the restrictions on campaign financing fit in, let us say? Why put the restriction in this act anyway? Why not have a separate act with regard to campaign donations?

One problem with the act is that it is so broad. Where does this fit? What does that have to do with officers of Parliament? What does that have to do with an appointments commissioner? What has that to do with the Director of Public Prosecutions? It is so broad. The difficulty is that there is no coherence. I suppose, that is the common criticism of omnibus bills. The principles that we understand legislation should be based on — promoting political participation, as the courts have said with regard to the *Figueroa* case and so forth, or strengthening the institutions of Parliament because these are the historic bases of Canadian democracy — how does this proposed legislation do that? Does it actually undermine the principles in some perhaps unintended way?

With regard to a single officer of Parliament one might say the institutions of Parliament are one of the fundamental principles of bicameralism. This legislation does not address this principle. This undermines it. It is important, and Canadians see it as important, to address that.

I do not know what one says about the director of public prosecutions. To go that route to the degree I understand — and I am not trained in the law — is a fundamental change in the way our system works. I know there are criticisms, but there is a rationale for the way the system currently works. I do not know

tellement honnête qu'elle sera un phare d'idéalisme pour l'administration publique, ou bien leur direz-vous d'être prudents s'ils deviennent fonctionnaires? Leur direz-vous de se méfier car il y aura des vérifications et qu'ils devront faire rapport? Leur direz-vous que tout sera désormais accessible et que leur créativité sera bridée, qu'ils ne seront plus qu'un numéro dans un système dont la priorité sera de surveiller leurs faits et gestes?

Les objectifs semblent bons, même si vous les remettez en question, monsieur Smith. Mais le résultat final sera différent de celui que laissent entrevoir les objectifs de ce projet de loi. Il est difficile pour nous de voir cela car nous sommes complètement absorbés par les différents articles du projet de loi et par nos efforts pour les comprendre. Nous sommes comme les exégètes du Moyen Âge. Nous scrutons chaque mot et nous essayons de comprendre ce qu'il veut dire par rapport à tel ou tel autre mot, mais ce faisant, nous perdons de vue l'image d'ensemble qui découlera de ce mot et de l'incidence qu'il aura sur le système.

Pourriez-vous nous donner des conseils quant à la façon de corriger les dynamiques que ce projet de loi pourrait mettre en branle dans le système ainsi que les conséquences indésirées?

M. Smith : Je ne sais pas si c'est possible, mais il faut faire ce dont Mme Sutherland a parlé dans sa déclaration liminaire. Il faut définir les principes que le gouvernement devrait suivre, et voir si ce projet de loi appuie ces principes ou bien si, sans que ce ne soit fait exprès, il crée des obstacles à la mise en œuvre de ces principes. Parlons-nous ici du principe de participation? En quoi est-ce que cela concerne les restrictions s'appliquant au financement des campagnes? Pourquoi inclure ces restrictions dans cette loi? Pourquoi ne pas avoir une loi différente pour les contributions dans le cadre d'une campagne électorale?

Cette loi est trop vaste. Qu'est-ce que ça a voir? Qu'est-ce que ça a à voir avec les hauts fonctionnaires du Parlement? Avec un commissaire aux nominations? Ou encore avec le directeur des poursuites pénales? C'est tellement vaste. Le problème c'est qu'il n'y a pas de cohésion. Je suppose que c'est généralement ce que l'on reproche à des projets de loi omnibus. Les principes qui, si nous comprenons bien, devraient être à l'origine de ce projet de loi, c'est-à-dire la promotion de la participation politique, comme l'ont expliqué les tribunaux dans le cadre de l'affaire *Figueroa* et d'autres, ou encore le renforcement des institutions parlementaires car elles sont le fondement de la démocratie canadienne, dans quelles mesures ce projet de loi permet-il de les atteindre? Peut-être même qu'il mine ses principes de façon involontaire?

Le problème avec le concept d'un seul haut fonctionnaire du Parlement, c'est que les institutions parlementaires sont l'un des principes fondamentaux du bicaméralisme. Le projet de loi ne tient pas compte de ce principe. Au contraire, il l'affaiblit. Il est important de discuter de cela, et les Canadiens le comprennent.

Je ne sais pas ce qu'on peut dire sur le directeur des poursuites pénales. Pousser les choses aussi loin — si j'ai bien saisi — et je ne suis pas expert juridique — représente un changement fondamental du système actuel. Je sais que certains l'ont critiqué, mais le système actuel fonctionne de cette façon pour

how a director of public prosecutions fits in. It is not fair to say it is an Americanization or something — it may or may not be — but the act certainly changes the sense of where authority lies. Again, the authority of our Constitution is through Parliament.

Ms. Sutherland: I agree with Professor Smith, and I would like to add something about it being an omnibus bill. Even though it is an omnibus bill, all the elements in it touch on the way in which we are governed. The elements confuse the way in which we are governed because the theory of the institutions — the new institutional arrangement, the New Jerusalem — is not described.

I saw that Kevin Lynch addressed the Dalhousie public administration group and he used the language of “the best and the brightest.” That always strikes me as such an unusual thing to say, an unusual recruiting tool, but I thought, will the best and the brightest crowd to Ottawa enlist themselves in a public service where they had better learn that something that merits a \$500 fine could also put them in jail for a number of years.

It is bad for the public service in that sense, and there is no coherence. I have looked for coherence, I have puzzled about the coherence, and it crossed my mind that maybe the unifying principle that the bill exemplifies is a view of human nature. The feeling I get is that human nature is bad and people are not perfectible. It is hard to think about things such as leadership when you have the statutory principles that outline punishment. It is hard to think of leadership, innovation and developing new ways for efficiency, and all the old language. That famous word “empowerment” does not make a lot of sense: self-empowerment and that somebody is a can-do person. None of that seems to fit, because the view of human nature is that it is something that ought to be put in a straight-jacket, ought to be tied down, and people ought not to behave like people, because when people behave like people, it is bad. I see that view as the unifying principle.

As for the Director of Public Prosecutions, I wondered at one point whether the Director of Public Prosecutions is in the bill because it would at least centralize prosecutions for fraud in Ottawa and make that activity more visible. We used to get only this many crooks per year, now we have this huge goldfish pond full of them. It would centralize that kind of prosecution.

I do not understand, if you are willing to mess with the Constitution to this extent, why they would not simply take prosecution right out of the cabinet; take the Attorney General out of the cabinet and make the Attorney General independent of government. If the principle to have independence all over the place is good, why not make prosecutions independent of

de bonnes raisons. Je ne sais pas où se situe le directeur des poursuites pénales dans le système. On aurait tort de dire qu'il s'agit là d'une américanisation ou que sais-je du système — c'est peut-être vrai — mais la loi déplace certainement le siège de l'autorité. N'oubliez pas que notre Constitution est concrétisée par le Parlement.

Mme Sutherland : Je suis d'accord avec M. Smith, et j'aimerais ajouter quelque chose quant à ce projet de loi qui est un projet de loi omnibus. Même s'il s'agit d'un projet de loi omnibus, tous les éléments qu'on y retrouve ont un impact sur la façon dont le gouvernement fonctionne. Les éléments qu'on y retrouve sèment la confusion quant à la façon dont nous serons gouvernés parce que la théorie des institutions — ce nouvel arrangement institutionnel, la nouvelle Jérusalem — n'est pas décrite.

J'ai appris que Kevin Lynch avait prononcé une allocution à l'école d'administration publique de l'Université Dalhousie et il s'est servi de l'expression « les meilleurs et les plus brillants candidats ». À mon avis c'est toujours une chose plutôt étrange à dire, un outil de recrutement plutôt inusité, mais je me demandais si les meilleurs et les plus brillants se rendront tous à Ottawa pour travailler dans une fonction publique où ils devront apprendre que ce qui pourrait leur coûter 500 \$ d'amende peut également les envoyer derrière les barreaux pendant un bon nombre d'années.

C'est regrettable pour la fonction publique puisqu'il n'y a aucune cohésion. J'ai recherché cette cohésion, je me suis posé des questions, et je me suis dit que peut-être que tout compte fait, ce projet de loi reflète une perception de la nature humaine. J'ai donc l'impression que la nature humaine est mauvaise chose, et que l'être humain n'est pas perfectible. Il est difficile de penser à des choses comme le leadership lorsque les principes législatifs font état de sanctions. Il est difficile de penser au leadership, à l'innovation et à de nouvelles façons d'assurer une plus grande efficacité, et tous ces autres bons vieux thèmes. Le terme populaire « habilitation » ne veut vraiment rien dire... L'autohabilitation et la capacité d'agir. Mais tout cela ne cadre pas avec cette proposition législative parce que la perception de la nature humaine est qu'il s'agit de quelque chose qui doit être restreint, confiné, lié, et que les gens ne devraient pas se comporter comme des êtres humains, parce que lorsqu'ils le font c'est une mauvaise chose. Et ça c'est le principe qui semble caractériser cette proposition.

Pour ce qui est du poste de directeur des poursuites pénales, je me suis demandé si la création de ce poste figure dans le projet de loi parce que cela permettrait tout au moins de centraliser les poursuites pénales pour fraudes à Ottawa, rendant ainsi cette activité plus visible. Dans le bon vieux temps, nous n'avions qu'un nombre limité d'escrocs chaque année, mais soudainement on semble avoir tout un bassin d'escrocs. Ça permettrait de centraliser ce genre de poursuites.

Si vous êtes prêts à modifier d'une telle façon la Constitution, pourquoi ne pas simplement retirer complètement au Cabinet le pouvoir d'intenter des poursuites; excluez le procureur général du Cabinet et rendez ce poste un poste indépendant du gouvernement. Si le principe de l'indépendance généralisée est une bonne chose, pourquoi ne pas rendre les poursuites

government? That is what happened in Britain. Mr. Blair abolished a 1400-year-old institution in a press conference on a Friday afternoon, so why not do it here?

The Deputy Chairman: Do not challenge our present Prime Minister.

Senator Stratton: Briefly, Dr. Sutherland, I believe that there is a decline in institutions and I believe it is because people, for the most part, are more highly educated. That is a good thing.

I can sit and argue all day. Philosophically I could agree with you, but practically I have a problem in the sense that parliamentarians are in politics, they are in the real world in a sense as parliamentarians and if there is something that goes wrong, the opposition would come out and say they must do something about it and this bill is a result of that. That is really where we are in day-to-day politics.

As an example, Senator Day and I went to London and Dublin and looked at their accounting officer system, which seems to work quite well. Their politicians and the senior bureaucrats seem to be quite happy with their rules-based system. If that seems to have worked in those two countries, then perhaps we should try it here.

While the bill is not perfect, to a large degree, in trying something like this accounting officer — and our finance committee took a look at this and really was very positive about that — I see that we have to try to do something. The way we were going does not seem to be working. Yet, when you look at London and Dublin, it seems to be working. Being practical, you would have to say, let us give it a shot.

Mr. Smith: Might you give it a shot, say, in sort of test departments for a period of time such as five years.

Senator Stratton: I think yes, in an ideal world you could. It should, perhaps, be reviewable. However, in the real world of politics, you have to do something, and not a test. I think we are beyond that, in my view.

Ms. Sutherland: Would you agree that it would be an intelligent thing to stagger the provisions of the bill such that, to take the Prime Minister's own principle, you start with the elements that are most doable and you leave the elements that are least well understood to the end. You could start with the accounting officer, which is fairly new to Canada, though it has been studied and suggested several times. The version that is promoted in this bill is the least worrisome version so far. When it was discussed by the Public Accounts Committee, it was suggested that in the case of a disagreement between a deputy minister and a minister, a minister would then put his or her orders on paper and then that document would go directly to the Auditor General. I am not sure what he or she would do after that.

indépendantes du gouvernement? C'est ce qui s'est produit en Grande-Bretagne. M. Blair a aboli une institution vieille de 1 400 ans lors d'une conférence de presse un vendredi après-midi. Pourquoi ne pas faire de même ici?

La vice-présidente : Ne mettez pas notre premier ministre au défi.

Le sénateur Stratton : Madame Sutherland, je suis d'avis que les institutions ne sont plus ce qu'elles étaient, et je crois que la situation existe parce que dans l'ensemble, les gens ont plus d'éducation. C'est une bonne chose.

Je pourrais rester ici et en discuter avec vous toute la journée. Au point de vue philosophique, je pourrais être d'accord avec vous, mais au point de vue pratique, je ne peux oublier que les parlementaires vivent dans l'arène politique, qu'ils vivent dans le vrai monde actif des parlementaires et que s'il y a quelque chose qui cloche, l'opposition dira qu'il faut absolument agir. C'est justement pourquoi ce projet de loi a été mis de l'avant. C'est la réalité politique.

Par exemple, le sénateur Day et moi sommes allés à Londres et à Dublin et nous avons étudié leur régime d'agent comptable, qui semble fonctionner assez bien. Leurs politiciens et hauts fonctionnaires semblent assez heureux de leur système fondé sur des règles. Si cela semble avoir fonctionné dans ces deux pays, peut-être qu'on devrait l'essayer ici.

Le projet de loi n'est pas parfait, loin de là, en tentant d'essayer quelque chose comme l'agent comptable — et notre Comité des finances a examiné la question et a vu cela d'un œil très positif — je vois qu'il faut qu'on essaie de faire quelque chose. Notre ancienne méthode ne semblait pas fonctionner très bien. Et cependant, quand on se tourne vers Londres et Dublin, cela semble fonctionner. En toute logique, il faudrait dire que nous devrions l'essayer.

M. Smith : Seriez-vous prêt à l'essayer, par exemple à faire l'expérience dans certains ministères pendant des périodes de cinq ans peut-être?

Le sénateur Stratton : Je crois que oui, dans un monde idéal ce serait possible. Peut-être que ce devrait être sujet à révision. Toutefois, dans le monde réel de la politique, il faut faire quelque chose et non pas un essai. Il n'est plus question de cela maintenant, à mon avis.

Mme Sutherland : Convenez-vous que ce serait intelligent d'échelonner les dispositions du projet de loi afin que, pour reprendre le principe du premier ministre, on puisse commencer avec les éléments sur lesquels il est le plus facile d'agir et qu'on mette de côté les éléments moins bien compris jusqu'à la fin. Vous pourriez commencer avec l'agent comptable, ce qui est du nouveau pour le Canada, malgré le fait qu'on l'ait étudié et suggéré à plusieurs reprises. La version préconisée par ce projet de loi est la moins inquiétante jusque-ici. Quand le Comité des comptes publics en a discuté, on a proposé qu'en cas de désaccord entre un sous-ministre et un ministre, un ministre coucherait ses directives sur papier et les enverrait directement au vérificateur général. Je ne sais pas ce qu'il ou elle en ferait par la suite.

Senator Stratton: He or she would make it public.

That is what they do in England. It happened once under Prime Minister Thatcher.

Ms. Sutherland: What is kinder and gentler in the provision that is contained in this bill than in the British provision is that maybe it recognizes the principle of inexperience that you and Professor Smith were talking about earlier. I refer to the short terms that deputy ministers stay in a particular job, and the even shorter period in which a minister and a deputy minister might work together. It was thought that maybe in Canada we would have more difficulties and, people being inexperienced, a minister might take the question of delegation of administration extremely seriously and not delegate too much to the deputy minister. You then have a dispute, and so you go to see the Treasury Board and you get it sorted out at either the secretary level or at the board level.

That seems to be kind of a helpful Canadianization because it is adapted more to our circumstances. I do not know if I am allowed to ask you questions. Is that all right?

Senator Stratton: Go right ahead.

Ms. Sutherland: What about a phased implementation? One of the great principles of scientific experimentation is that you do one thing at a time until you know what those two things do, and then you put them together and watch them interact. Maybe you then prescribe the two medications at the same time to the poor patient, but you do not just load them up. What about a staggered implementation?

Senator Stratton: In an ideal world, I would agree. However, this is not an ideal world. We are in a Parliament and reality. The Prime Minister saw fit that this is the route we will take. We had to be seen to be doing something. The public was out of patience. It really had to be done. You may disagree with it — and the future will determine whether it was right or wrong — but insofar as doing it a bit at a time, if we had the grace of a majority or two terms, then perhaps we would, but we do not.

The Deputy Chairman: Senator Stratton has just raised the fact that we are a parliamentary system. Dr. Smith, you mentioned the implementation of an integrity office in the American model that does not fit well with the Westminster system of government. Are you making the argument that the provisions in this bill would make the Canadian parliamentary system closer to the American system?

Mr. Smith: I think it would. I have great respect for the American Constitution, but to the degree that you increasingly perceive officers of Parliament being independent from Parliament itself, from the parent. They are not independent; they are agents of the parent. It is not only the officers but also the public which sees it this way. This is a serious misunderstanding, and one that can grow. The role of the officer is to serve Parliament and, indirectly and ultimately,

Le sénateur Stratton : Il ou elle rendrait le document public.

C'est ce qu'ils font en Angleterre. Cela s'est produit une fois sous la première ministre Thatcher.

Mme Sutherland : Ce qui est beaucoup plus clément dans la disposition de ce projet de loi par rapport à la disposition britannique c'est peut-être qu'elle reconnaît le principe du manque d'expérience dont vous et le professeur Smith discutiez tantôt. Je parle de la courte durée des mandats de sous-ministre dans un poste en particulier, et de la période encore plus courte pendant laquelle un ministre et un sous-ministre pourraient travailler ensemble. On se dit qu'au Canada, on aurait peut-être des difficultés et que les personnes en question n'ayant pas beaucoup d'expérience, un ministre pourrait prendre la question de la délégation de pouvoir très sérieusement et il n'assignerait pas trop de tâches au sous-ministre. Ensuite, il y a des différends, et donc vous allez voir le Conseil du Trésor et c'est réglé soit au niveau du secrétaire soit au niveau du conseil.

Cela semble être une espèce de canadianisation utile parce que c'est plus adapté à nos circonstances. Je ne sais pas si j'ai le droit de vous poser des questions. Est-ce que ça va?

Le sénateur Stratton : Allez-y.

Mme Sutherland : Et si il s'agissait d'une mise en œuvre progressive? Un des grands principes des essais scientifiques, c'est une chose à la fois, jusqu'à ce qu'on comprenne ce que font les deux choses, et par la suite on les met ensemble et on observe les interactions. Peut-être à ce moment-là, on prescrit les deux médicaments en même temps au pauvre patient, mais on ne commence pas en l'assommant. Que diriez-vous d'une mise en œuvre progressive?

Le sénateur Stratton : Dans un monde idéal, je serais d'accord. Néanmoins, ce n'est pas un monde idéal. Nous sommes au Parlement et nous vivons dans la réalité. Le premier ministre a cru bon de choisir cette voie. Il fallait prendre des mesures visibles. Le grand public s'impatientait. Il fallait vraiment agir. Vous n'êtes peut-être pas d'accord — et nous saurons avec le temps si c'est bon ou mauvais — mais en ce qui concerne une mise en œuvre progressive, si on avait eu le bonheur d'une majorité ou d'un deuxième mandat, peut-être qu'on le ferait, mais ce n'est pas le cas.

La vice-présidente : Le sénateur Stratton vient de soulever le fait que nous évoluons dans un système parlementaire. Monsieur Smith, vous avez dit que l'établissement d'un bureau d'intégrité inspiré du modèle américain ne cadre pas bien avec le système de gouvernement britannique. Est-ce que vous signifiez par là que les dispositions du projet de loi rapprocheraient le système parlementaire canadien du système américain?

M. Smith : Je crois que oui. J'ai un très grand respect pour la Constitution américaine, mais seulement dans la mesure où on tend de plus en plus à considérer les hauts fonctionnaires du Parlement comme étant indépendant du Parlement lui-même, du parent. Mais ce ne sont pas des acteurs indépendants, ce sont des mandataires du parent. D'ailleurs, c'est le point de vue non seulement des hauts fonctionnaires mais aussi de la population. Il s'agit d'une incompréhension grave, incompréhension qui est

the people of Canada as Parliament serve the people of Canada. In my mind "officers of Parliament", from the greatest to the least great, if there is any hierarchy there, serve Parliament. Indeed, they cannot do anything without Parliament's action. They make recommendations; members of Parliament and committees decide whether or not to follow those recommendations. It is very important that the relationship be understood. Maybe this is resisting a tide that cannot be resisted. It would not strengthen Parliament for that to happen.

The Deputy Chairman: Dr. Smith, I liked your quote that putting the code into law would make bad law and it would not make good politics.

Dr. Sutherland, you also spoke of the code. You think that codes work by agreement and they should not be in the act, they should not be in law. We had Democracy Watch before us on September 18. Mr. Conacher's point was that codes are inadequate and should be frozen into law. Therefore, they should be subject to judicial review.

Ms. Sutherland: If you have a law and you convict someone, there should be redress. The act is a little shocking in that respect in the public service provisions, because there is even funding for an accuser, but there is no funding for the manager who is being accused to try to pursue an appeal and clear their name. In fact, it seems to be that the assumption is that if you are accused, it will turn out that you did something very wrong.

If Democracy Watch favours solidifying codes into law, they should probably favour going through the bill with a fine-toothed comb, to ensure there is always a provision for redress and it is always fair.

Democracy Watch watches for democracy and not for governance, implementation. You are all familiar with the problem of dirty hands in politics, which is when someone uses a rule or a power to do something that was not intended when that power was conferred on them. In the public service, there is the problem of many hands: you have to work through people, and there are work groups. The provisions are set now that one individual would have direct access to the integrity officer, I believe it is called, and events would unfold from there. Charges would be laid and there would be some kind of adjudication and resolution.

There is also protection for whistle-blowers, and this provision does not recognize the fabric of work in any professional organization. If you are working with six or eight people, you are clearly obliged to discuss your reservations with them. If they do not agree with you and you are not being asked to do something that is against the law, you try to work your way through it and keep moving. Decisions are not taken by only one individual; they are taken by groups of people. To quote Senator Stratton, the business of codifying does not meet the real world of

susceptible de se répandre. Le haut fonctionnaire du Parlement a pour rôle de servir le Parlement et, indirectement, la population du Canada, au bout du compte, tout comme le Parlement est au service de la population. Selon moi, les « hauts fonctionnaires du Parlement », du meilleur au pire, s'il y existe une hiérarchie, sont au service du Parlement. En effet, ils ne peuvent rien faire sans l'intervention du Parlement. Ils présentent des recommandations; les députés et les comités décident s'ils vont y donner suite. Il est très important de faire comprendre ce rapport-là. C'est peut-être une tâche impossible, étant donné la tendance actuelle. Cependant, aller dans ce sens-là ne renforcerait pas le Parlement.

La vice-présidente : Monsieur Smith, j'ai bien apprécié votre citation qui disait que mettre le code dans la loi créerait une mauvaise loi et ne serait pas de la bonne politique.

Madame Sutherland, vous aussi, vous avez parlé du code. D'après vous, un code fonctionne bien s'il fait l'objet d'un consensus, et on ne doit pas l'intégrer dans une loi. Le groupe Democracy Watch a comparu devant le comité le 18 septembre dernier. M. Conacher était d'avis qu'un code ne suffit pas et doit être énoncé dans la loi. Il serait donc susceptible de faire l'objet d'un examen judiciaire.

Mme Sutherland : S'il existe une loi permettant la déclaration de culpabilité, on doit prévoir des recours. À cet égard, les dispositions concernant la fonction publique sont étonnantes, puisque celui qui porte plainte peut recevoir de l'aide financière, mais non le gestionnaire qui est accusé et qui veut faire appel de la décision et prouver son innocence. Il semble même qu'il existe une présomption que, si une personne est accusée, il sera prouvé qu'elle est coupable d'une inconduite très grave.

Si Democracy Watch veut que le code soit dans la loi, il devrait prôner aussi un examen détaillé du projet de loi pour s'assurer qu'il existe des recours dans chaque cas et que le régime est toujours juste.

Democracy Watch défend la démocratie et non la gouvernance, la mise en œuvre. Vous connaissez tous le problème des magouilleurs, c'est-à-dire ceux qui se servent d'une règle ou d'un pouvoir afin de faire quelque chose qui n'est pas visé par le pouvoir qui leur a été conféré. Dans la fonction publique, il y a beaucoup d'intervenants : il faut passer par plusieurs personnes, des groupes de travail. Selon les dispositions actuelles, une personne pourrait s'adresser directement à l'agent de l'intégrité, je crois que c'est le titre exact, et le processus serait enclenché. On porterait des accusations, une décision serait prise et la situation déboucherait sur une résolution.

Les dénonciateurs sont protégés aussi, mais la disposition à cet égard ne reconnaît pas le contexte de travail dans toute organisation professionnelle. Si on travaille avec six ou huit autres personnes, il faut évidemment discuter de vos réserves avec elles. Si elles ne sont pas d'accord et si l'employé est dans une situation où on lui demande d'enfreindre la loi, il faut composer avec la réalité et aller de l'avant. Les décisions ne sont pas prises par une seule personne, mais plutôt par des groupes. Pour citer le sénateur Stratton, la codification ne cadre pas avec la fonction

bureaucracy, which is one of collaboration — not insisting too much on yourself but submerging yourself in a group and working together for a greater good.

Senator Day: I have a supplementary question on Senator Stratton's earlier point. I wanted to confirm what you said, that there are several recommendations with respect to an accounting officer. The best interpretation of what is here is a statutory reflection of what was going on in Canada before. It is not the British or the Irish model of an accounting officer. The danger of choosing a term that is used somewhere else that has a different meaning and whatever that brings along with it is part of the problem. Putting in statutory form a practice that already exists has another set of problems, as you discussed earlier.

Because you made this point about the parliamentary officers, I wanted to make a point about the parliamentary budget officer. In terms of independence, acting for Parliament, this person is chosen by the Governor-in-Council from a list of three people submitted by the Parliamentary Librarian's committee. This officer is not someone chosen by Parliament to work as an agent for Parliament, yet we call that person a parliamentary budget officer. We have those problems that are inherent in choosing a name that suggests something it is not.

Ms. Sutherland: I agree with you. Language is there to be respected. We could not communicate with each other if we did not agree on the meaning of words, and just applying a term of the moment is a confusing thing to do.

With regard to the parliamentary budget officer, we have the idea that we have a fiscal imbalance because throughout the era that Mr. Martin was finance minister the federal government ran such enormous surpluses that people became exasperated with the finance department. That has now been shown not to be a problem. That is why I suggested that that office could be transmuted into something like a scrutiny office. There is a scrutiny office in the British Parliament that helps parliamentarians do their work. If they need facts to show that a particular policy will not address the problem it is aimed at, they can get some help from the scrutiny office.

I say that the parliamentary budget officer will not have a major problem to solve because literature has recently emerged that shows that the surpluses were the direct result of a year-by-year promise made by Mr. Martin to never run a deficit again, come hell or high water, to use his words. As a result of that pressure on the finance department and the officers working directly with the minister, they took all the factors that would fit into the budget and hedged conservatively so that they would never step over the precipice into a deficit.

As a result of not being allowed to run a deficit even once every third or fourth year, even a small deficit, they over-accomplished time and again. The result of that over-accomplishment has not

publique dans la vraie vie, où on privilégie la collaboration — s'abstenir de se mettre trop en évidence et prôner plutôt le travail en groupe afin de promouvoir le bien collectif.

Le sénateur Day : J'ai une question complémentaire à propos de ce qu'a dit le sénateur Stratton. Je voulais confirmer ce que vous nous aviez dit, en d'autres mots qu'il y a plusieurs recommandations en ce qui a trait à un administrateur des comptes. Il vaut mieux dire en l'occurrence que cela reflète d'un point de vue législatif ce qui se passait auparavant au Canada. Il n'est pas question ici d'un administrateur des comptes inspiré par le modèle britannique ou irlandais. Le danger quand on choisit un terme qui est utilisé ailleurs avec un sens différent c'est que cela a des répercussions et que cela pose problème. Inscrire dans la loi une pratique qui existe déjà mène à d'autres problèmes, comme vous l'avez dit plus tôt.

Puisque vous avez parlé des mandataires du Parlement, je voulais revenir au poste de directeur parlementaire du budget. Pour ce qui est de l'indépendance, du fait d'agir pour le Parlement, cette personne est choisie par le gouverneur en conseil à partir d'une liste de trois personnes soumise par le comité de la Bibliothèque du Parlement. Ce directeur n'est pas choisi par le Parlement pour agir à titre de mandataire du Parlement, et pourtant on appelle cette personne directeur parlementaire du budget. Il y a des problèmes inhérents au fait que l'on choisisse un nom qui ne correspond pas à la réalité.

Mme Sutherland : Je suis d'accord avec vous. Les mots doivent être respectés. Nous ne pourrions pas communiquer les uns avec les autres si nous n'étions pas d'accord sur le sens des mots, et l'idée d'utiliser un terme très actuel porte à confusion.

Pour ce qui est du directeur parlementaire du budget, il nous est resté l'idée qu'il existe un déséquilibre fiscal parce que, du temps de M. Martin, quand il était ministre des Finances, le gouvernement fédéral enregistrait des excédents si énormes que les gens étaient exaspérés par le ministère des Finances. Il a été démontré que cela n'est plus un problème. C'est pour ça que j'ai laissé entendre que ce bureau pourrait bien être transformé en un bureau qui ressemblerait au « scrutiny office », une structure qui existe dans le Parlement britannique et qui appuie les parlementaires dans leur travail. S'il leur faut des faits pour démontrer qu'une politique en particulier ne règlera pas le problème qu'elle est censée régler, ce bureau leur fournit de l'aide.

Si je dis que le directeur parlementaire du budget risque de n'avoir pas vraiment de grands problèmes à résoudre, c'est parce qu'il existe depuis tout récemment des documents qui indiquent que les excédents étaient le résultat direct d'une promesse faite chaque année par M. Martin de ne plus jamais accuser de déficit, et il a utilisé l'expression « contre vents et marées ». Il y avait de la pression sur le ministère des Finances et sur les fonctionnaires travaillant directement avec le ministre, qui ont donc décidé de rassembler tous les facteurs qui allaient se retrouver dans le budget et d'agir avec prudence pour ne jamais plus avoir à se retrouver au bord d'un déficit.

Puisqu'ils n'avaient pas le droit d'accuser de déficit, même pas tous les trois ou quatre ans, même pas un petit déficit, ils ont fini par trop bien faire. Le résultat de tout cela n'a pas été bon pour la

been good for Canadian federalism. The provinces had a suspicion that the federal government has unlimited taxing room and unlimited capacity to draw in money and that it would be a good thing to divide that among the provinces. The answer is simple; it is to agree that it would be acceptable to have a shortfall once every so often and to judge the finance minister and the finance department on their performance over a number of years rather than year by year.

The Deputy Chairman: Thank you for appearing before us, Dr. Sutherland and Dr. Smith. You have made thoughtful and insightful presentations to us this afternoon.

The committee adjourned.

cause du fédéralisme au Canada. Les provinces se doutaient bien que le gouvernement fédéral avait une marge d'imposition illimitée et une capacité illimitée d'engranger des fonds, et elles ont pensé qu'il serait bon de diviser ce montant parmi les provinces. La réponse est simple; il faudrait s'entendre pour dire qu'il est acceptable d'avoir un manque à gagner de temps en temps et que l'on juge le ministre des Finances et le ministère en fonction de leur rendement sur plusieurs années plutôt qu'annuellement.

La vice-présidente : Merci de votre comparution, madame Sutherland et monsieur Smith. Vous nous avez présenté des exposés réfléchis et perspicaces cet après-midi.

La séance est levée.

Wednesday, September 20, 2006 (afternoon meeting)

Canada Foundation for Innovation:

Eliot A. Phillipson, President and Chief Executive Officer;
Suzanne Corbeil, Vice-President, External Relations.

Canada Millennium Scholarship Foundation:

Norman Riddell, Executive Director and Chief Executive Officer.

Canadian Wheat Board:

Ken Ritter, Chair of the Board of Directors;
Jim McLandress, General Counsel.

National Arts Centre:

Julia E. Foster, Chair of the Board of Trustees;
Darrell Louise Gregersen, Chief Executive Officer, NAC Foundation;
Jane Watson, Director of Communications and Public Affairs.

Canada Post Corporation:

Moya Greene, President and Chief Executive Officer;
Gerard Power, Vice-President, General Counsel and Corporate Secretary.

Genome Canada:

Martin Godbout, O.C., Ph.D., President and Chief Executive Officer.

Thursday, September 21, 2006 (morning meeting)

Office of the Privacy Commissioner of Canada:

Jennifer Stoddart, Privacy Commissioner of Canada;
Patricia Kosseim, General Counsel.

As individuals:

Ken Rubin, Public Interest Researcher;
David McKie, Journalist.

Thursday, September 21, 2006 (afternoon meeting)

Canadian Newspaper Association:

Anne Kothawala, President and Chief Executive Officer;
David Gollob, Vice-President, Public Affairs.

B.C. Freedom of Information and Privacy Association:

Stanley Tromp, Research Director.

As individuals:

David Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan;
Sharon Sutherland, Professor, School of Public Studies, University of Ottawa.

Le mercredi 20 septembre 2006 (séance de l'après-midi)

Fondation canadienne pour l'innovation :

Eliot A. Phillipson, président-directeur général;
Suzanne Corbeil, vice-présidente, Relations extérieures.

Fondation canadienne des bourses d'études du Millénaire :

Norman Riddell, directeur exécutif et chef de la direction.

Commission canadienne du blé :

Ken Ritter, président du conseil d'administration;
Jim McLandress, avocat-conseil.

Centre national des Arts :

Julia E. Foster, présidente du conseil d'administration;
Darrell Louise Gregersen, chef de la direction, Fondation CNA;
Jane Watson, directrice des Communications et des Affaires publiques.

Société canadienne des postes :

Moya Greene, présidente-directrice générale;
Gerard Power, vice-président, avocat-conseil général et secrétaire.

Génome Canada :

Martin Godbout, O.C., Ph.D., président et chef de la direction.

Le jeudi 21 septembre 2006 (séance du matin)

Commissariat à la protection de la vie privée du Canada :

Jennifer Stoddart, commissaire à la protection de la vie privée du Canada;
Patricia Kosseim, avocate générale.

À titre personnel :

Ken Rubin, chercheur expert en matière d'intérêt public;
David McKie, journaliste.

Le jeudi 21 septembre 2006 (séance de l'après-midi)

Association canadienne des journaux :

Anne Kothawala, présidente-directrice générale;
David Gollob, vice-président, Affaires publiques.

B.C. Freedom of Information and Privacy Association :

Stanley Tromp, directeur de la recherche.

À titre personnel :

David Smith, professeur émérite, Université de la Saskatchewan;
Sharon Sutherland, professeure, École d'études politiques, Université d'Ottawa.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, September 20, 2006 (morning meeting)

Office of the Information Commissioner of Canada:

Alan Leadbeater, Deputy Information Commissioner;
J.G.D. (Dan) Dupuis, Director General, Investigation and Reviews;
Daniel Brunet, Director, Legal Services;
Nadine Gendron, Legal Counsel.

Sustainable Development Technology Canada:

Vicky Sharpe, President and Chief Executive Officer;
Jenifer Aitken, Legal Counsel.

Export Development Canada:

Eric Siegel, Chief Operation Officer;
Jim McArdle, Senior Vice-President, Legal Services and Secretary.

Public Sector Pension Investment Board:

Gordon J. Fyfe, President and Chief Executive Officer;
Paul Cantor, Chairperson.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mercredi 20 septembre 2006 (séance du matin)

Commissariat à l'information du Canada :

Alan Leadbeater, sous-commissaire à l'information;
J.G.D. (Dan) Dupuis, directeur général, Enquêtes et révisions;
Daniel Brunet, directeur, Services juridiques;
Nadine Gendron, avocate.

Technologies du développement durable Canada :

Vicky Sharpe, présidente-directrice générale;
Jenifer Aitken, avocate.

Exportation et développement Canada :

Eric Siegel, chef de l'exploitation;
Jim McArdle, premier vice-président, Services juridiques et secrétaire.

Office d'investissement des régimes de pension du secteur public :

Gordon J. Fyfe, président-directeur général;
Paul Cantor, président.

(Suite à la page précédente)



